




3 1761 11970816 2

CA1
XY 2
-1997
U59

GOVT



Digitized by the Internet Archive
in 2024 with funding from
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761119708162>

CA1
XY2
1997
459

Government
Publications



Senate of Canada
House of Commons

**REPORT OF THE
SPECIAL JOINT COMMITTEE ON THE
AMENDMENT TO TERM 17 OF THE
TERMS OF UNION OF NEWFOUNDLAND**

Joint Chairs
Hon. Joyce Fairbairn, Senator
Gerry Byrne, M.P.

December 1997

The Speaker of the House hereby grants permission to reproduce this documents, in whole or in part, for use in schools and for other purposes such as private study, research, criticism, review or newspaper summary. Any commercial or other use or reproduction of this publication requires the express prior written authorization of the Speaker of the House of Commons.

If this document contains excerpts or the full text of briefs presented to the Committee, permission to reproduce these briefs in whole or in part, must be obtained from their authors.

Also available on the Parliamentary Internet Parlementaire at the following address: <http://www.parl.gc.ca>

SPECIAL JOINT COMMITTEE ON THE AMENDMENT TO TERM 17 OF THE TERMS OF UNION OF NEWFOUNDLAND

JOINT CHAIRS

Hon. Joyce Fairbairn

Gerry Byrne

REPRESENTING THE SENATE

Hon. William C. Doody

Hon. Lowell Murray

Hon. Philippe D. Gigantès

Hon. Landon Pearson

Hon. Noël A. Kinsella

Hon. William Rompkey

REPRESENTING THE HOUSE OF COMMONS

Claudette Bradshaw

Inky Mark

Pierre Brien

Bill Matthews

Elinor Caplan

Joe McGuire

Paul DeVillers

Lawrence O'Brien

Michelle Dockrill

Rey Pagtakhan

Sheila Finestone

Louis Plamondon

Raymonde Folco

Werner Schmidt

Peter Goldring

ASSOCIATE MEMBERS

George Baker

Norman Doyle

Michel Bellehumeur

Jason Kenney

OTHER MEMBER HAVING PARTICIPATED IN THE HEARINGS

Mauril Bélanger

Joint Clerks of the Committee

Roger Préfontaine

Blair Armitage

Researchers, Library of Parliament

Mollie Dunsmuir and Jack Stillborn

ORDER OF REFERENCE OF THE SENATE

Extract from the Journals of the Senate, Wednesday, November 5, 1997:

The Honourable Senator Petten moved, seconded by the Honourable Senator Forest:

That the Senate do unite with the House of Commons in the appointment of a Special Joint Committee of the Senate and the House of Commons to consider matters related to the proposed resolution respecting a proposed Amendment to Term 17 of the Terms of Union of Newfoundland with Canada concerning the Newfoundland school system;

That seven Members of the Senate and sixteen Members of the House of Commons be members of the Committee;

That the Committee be directed to consult broadly and review such information as it deems appropriate with respect to this issue;

That the Committee have the power to sit during sittings and adjournments of the Senate;

That the Committee have the power to report from time to time, to send for persons, papers, and records, and to print such papers and evidence as may be ordered by the Committee;

That the Committee have the power to hear witnesses via videoconferencing;

That the Committee have the power to retain the services of expert, professional, technical and clerical staff;

That the quorum of the Committee be twelve members, whenever a vote, resolution or other decision is taken, so long as both Houses are represented, and that the Joint Chairpersons be authorized to hold meetings, to receive evidence and authorize the printing thereof, whenever six members are present, so long as both Houses are represented;

That the Committee have the power to appoint, from among its members, such sub-committees as may be deemed advisable, and to delegate to such sub-committees all or any of its powers except the power to report to the Senate and the House of Commons;

That the Committee have the power to authorize television and radio broadcasting of any or all of its proceedings;

That the Committee present its final report no later than December 5, 1997;

That, notwithstanding usual practices, if the House or the Senate are not sitting when the final report of the Committee is completed, the report may be deposited with the Clerk of the House which is not sitting, and or the Clerks of both Houses if neither House is then

sitting, and the report shall thereupon be deemed to have been presented in that House, or both Houses, as the case may be; and

That a Message be sent to the House of Commons to acquaint that House accordingly.

After debate,

The question being put on the motion, it was adopted.

ATTEST

PAUL BÉLISLE

Clerk of the Senate

ORDER OF REFERENCE OF THE HOUSE OF COMMONS

Extract from the Journals of the House of Commons of Tuesday, October 28, 1997:

Pursuant to Order made Monday, October 27, 1997, the House resumed consideration of the motion of Mr. Dion (Minister of Intergovernmental Affairs), seconded by Mrs. Stewart (Minister of the Environment), –

That a Special Joint Committee of the Senate and the House of Commons be appointed to consider matters related to the proposed resolution respecting a proposed Amendment to Term 17 of the Terms of Union of Newfoundland with Canada concerning the Newfoundland school system;

That sixteen Members of the House of Commons and seven Members of the Senate be members of the Committee;

That the Committee be directed to consult broadly and review such information as it deems appropriate with respect to this issue;

That the Committee have the power to sit during sittings and adjournments of the House;

That the Committee have the power to report from time to time, to send for persons, papers and records, and to print such papers and evidence as may be ordered by the Committee;

That the Committee have the power to hear witnesses via videoconferencing;

That the Committee have the power to retain the services of expert, professional, technical and clerical staff;

That the quorum of the Committee be twelve members whenever a vote, resolution or other decision is taken, so long as both Houses are represented, and that the Joint Chairpersons be authorized to hold meetings, to receive evidence and authorize the printing thereof, whenever six members are present, so long as both Houses are represented;

That the Committee have the power to appoint, from among its members, such sub-committees as may be deemed advisable, and to delegate to such sub-committees all or any of its power, except the power to report to the Senate and House of Commons;

That the Committee have the power to authorize television and radio broadcasting of any or all of its proceedings;

That the Committee present its final report no later than December 5, 1997:

That, notwithstanding usual practices, if the House or the Senate are not sitting when the final report of the Committee is completed, the report may be deposited with the Clerk of the House which is not sitting, or the Clerks of both Houses if neither House is then sitting, and the report shall thereupon be deemed to have been presented in that House, or both Houses, as the case may be; and

That a Message be sent to the Senate requesting that House to unite with this House for the above purpose, and to select, if the Senate deems it advisable, Members to act on the proposed Special Joint Committee. (Government Business No. 5)

Pursuant to Order made Monday, October 27, 1997, the House proceeded to the putting of the question on the main motion of Mr. Dion (Minister of Intergovernmental Affairs), seconded by Mrs. Stewart (Minister of the Environment).

ATTEST

ROBERT MARLEAU

Clerk of the House of Commons

THE SPECIAL JOINT COMMITTEE ON THE AMENDMENT TO TERM 17 OF THE TERMS OF UNION OF NEWFOUNDLAND

has the honour to present its

REPORT

Pursuant to the Orders of Reference adopted by the Senate on November 5, 1997 and by the House of Commons on October 28, 1997, the Committee has considered the subject matter related to the proposed resolution respecting a proposed Amendment to Term 17 of the Terms of Union of Newfoundland with Canada concerning the Newfoundland school system, and having adopted the resolution on December 3, 1997, has agreed to report the following:

TABLE OF CONTENTS

	PAGE
BACKGROUND	1
1.1 Section 43 amendments	1
1.2 The History of Term 17	2
WHAT THE COMMITTEE HEARD	7
2.1 Minority and Denominational Rights	9
2.2 Students' Rights	11
2.3 Courses in Religion that are not Specific to a Religious Denomination, and Religious Observances Permitted in a School Where Requested by a Parent	13
2.4 Opting Out of Religious Courses or Observances	13
RECOMMENDATION	17
APPENDIX 1 — Newfoundland Referendum September, 1997	19
APPENDIX 2 — Section 43 Amendments	21
APPENDIX 3 — Terms of Union of Newfoundland with Canada	23
APPENDIX 4 — Constitution Act 1982	29
APPENDIX 5 — Universal Declaration of Human Rights	31
APPENDIX 6 — List of witnesses	33
APPENDIX 7 — List of submissions	39
DISSENTING OPINION FROM THE REFORM PARTY	45
DISSENTING OPINION FROM THE PROGRESSIVE CONSERVATIVE OPPOSITION IN THE SENATE	49
MINUTES OF PROCEEDINGS	51

On 2 September 1997, Newfoundland and Labrador held a referendum on the issue of educational reform. Seventy-three percent of voters supported a constitutional amendment to Term 17 of the Newfoundland Terms of Union to replace the existing denominational school system with a single public school system where all children would attend the same school, regardless of their religious affiliation.¹

On 5 September 1997, the Newfoundland House of Assembly unanimously passed the required resolution. An identical resolution was placed before the House of Commons and the Senate of Canada in November 1997. Subsequently, this Special Joint Committee of the House of Commons and the Senate was appointed to study the two resolutions and report to both Houses of Parliament by 5 December 1997.

To weigh the evidence that this Committee heard, three factual issues must first be considered: the nature of the bilateral amending formula under section 43 of the *Constitution Act, 1982* and the role of the federal Parliament in such bilateral amendments; the unique nature of the educational system in Newfoundland and Labrador; and the important role that the evolution of that educational system has played in determining how this Parliament deals with bilateral amendments.

1.1 Section 43 Amendments

Section 43 reads as follows:

43. An amendment to the Constitution of Canada in relation to any provision that applies to one or more, but not all, provinces, including

- (a) any alteration to boundaries between provinces, and
- (b) any amendment to any provision that relates to the use of the English or the French language within a province,

may be made by proclamation issued by the Governor General under the Great Seal of Canada only where so authorized by resolutions of the Senate and House of Commons and of the legislative assembly of each province to which the amendment applies.

There was general agreement that section 43 is indeed the appropriate amending formula to be used in amending Term 17. Nor is this the first instance in which the House of Assembly of Newfoundland has requested that the federal Parliament join in a bilateral amendment to Term 17.

Since Canada put in place a domestic amending formula in 1982, there have been six requests from various provinces for a bilateral section 43 amendment. Section 43 presents

¹ See Appendix 1 for the results of the referendum vote.

a way to allow provinces to approach such issues in a manner consistent with their own history and tradition.²

1.2 The History of Term 17

At Confederation, the *Constitution Act, 1867* gave the provinces exclusive jurisdiction over education with two exceptions: the protection of denominational rights existing in law at the time of Confederation, and a federal remedial role in protecting denominational education rights. As each of next five provinces joined Canada, their terms of union either adopted (British Columbia and Prince Edward Island) or adapted (Manitoba, Alberta and Saskatchewan) section 93. Due to differing circumstances in the various provinces, denominational education rights established by law at the time Newfoundland joined Confederation existed only in Ontario, Quebec, Alberta and Saskatchewan.

In 1949, Newfoundland became the tenth and most recent province to join Confederation. In the Terms of Union, Term 17 continued the publicly-funded denominational education system in place in Newfoundland at that time.³ Term 17 was unique in three respects. The other nine provinces had guarantees for the legal rights enjoyed by religious denominations outside the public education system, while Newfoundland had no public educational system. As well, the terms of union of the other nine provinces contemplated only the Protestant and Catholic religions, with the Catholic religion being in the minority in all provinces other than Quebec. Newfoundland's terms of union, on the other hand, gave educational guarantees to seven different religious classes collectively representing over 90% of the population. Finally, the constitutional provisions regarding denominational education for the other nine provinces all included an appeal to Parliament against any provincial legislation which did not respect those rights, as well as a provision for federal legislation overriding or amending such provincial legislation. Term 17 makes no reference to such a federal role, originally described in sections 92(3) and (4) of the *Constitution Act, 1867*.

During the patriation of the Canadian constitution, some Newfoundland Members of Parliament expressed concerns as to whether the *Charter of Rights and Freedoms* would affect Term 17 and, more particularly, the rights of the Pentecostal Assemblies, which were not recognized in law until 1954 and therefore were not constitutionally protected by Term 17.

When the Joint Committee of the House of Commons and the Senate studied the proposed *Charter*, an amendment was moved that the *Charter* not apply to Term 17. Subsequently the amendment was expanded to provide an exemption for denominational education rights throughout the country. This was in part influenced by the position of the government of Newfoundland that the Pentecostal Assemblies should more properly be

² See Appendix 2.

³ See Appendix 3 for the original, amended and present Term 17.

given constitutional protection by a separate constitutional amendment under section 43, as indeed happened in 1987. Section 29 of the *Constitution Act, 1982*, reads:

29. Nothing in this *Charter* abrogates or derogates from any rights or privileges guaranteed by or under the Constitution of Canada in respect of denominational, separate or dissentient schools

The *Education Act* of 1927, the last major *Education Act* before Confederation in 1949, endorsed the existing denominational education system, and identified four areas of denominational or church control in education:

1. a right to denominationally-based school boards which could own and operate schools;
2. the right of these boards to appoint and dismiss teachers;
3. the right of these schools to receive public funds on a non-discriminatory basis; and
4. the right to establish denominational colleges.

These were the denominational education rights given protection by Term 17 of Newfoundland's Terms of Union with Canada.

There have been ongoing efforts to improve the educational system by co-ordination and amalgamation, with the impetus coming primarily from the grassroots of the education system, such as parents and teachers. Even the first co-operative effort in denominational education came not from the government or churches, but from the classroom teachers. In 1890, they formed the Newfoundland Teachers' Association, which was specifically mandated as an interdenominational organization whose purpose was to work for the good of all teachers and for the general good of education, regardless of denominational affiliations.

In 1969, the government established three denominational education councils replacing the denominational superintendents: the Integrated Education Council, the Roman Catholic Education Council and the Pentecostal Education Council. The Integrated Education Council originally represented the Anglican, Salvation Army and United Churches. Later that year, the Presbyterian Church joined the Integrated Council, followed by the Moravian Church in 1977. The Seventh-Day Adventist Church maintained their separate school board, and did not join the Integrated Council.

At the time of integration in 1969, the existing 270 school boards were consolidated into 37 boards: 20 Integrated, 15 Roman Catholic, one Pentecostal and one Seventh-Day Adventist. By 1992, as a result of co-operative efforts rather than legislation, the number of boards had been reduced to 27: 16 Integrated, 9 Roman Catholic, one Pentecostal and one Seventh-Day Adventist. The governance and operation of the education system was shared among a non-denominational Department of Education, the Denominational

Educational Councils and the school boards. This administrative structure remained largely unchanged from 1969 to 1997.

In 1990 the Government of Newfoundland and Labrador appointed a Royal Commission, chaired by Dr. Len Williams, to study the delivery of educational programs and services in the province. The Commission submitted its report "Our Children, Our Future" in 1992. When Dr. Williams appeared before the Senate Committee which studied the 1996 amendment to Term 17, he described the educational system in Newfoundland and Labrador, and the results of the Royal Commission's inquiry. He clearly stated the need, in his view and that of the Royal Commission, for reform of the denominational system. He explained that the reason Newfoundland had no public educational system was a scarcity of resources. With 100,000 students spread throughout the province, an alternative or parallel system to the denominational system would be too expensive to maintain.

The Senate Committee recommended that the resolution be approved, but the Senate made two changes in the wording of the resolution. The most significant would have added the words "where numbers warrant", to clarify that there was a constitutional right to uni-denominational schools where numbers warranted. However, the Senate does not have an absolute veto over constitutional amendments. A proposed amendment can be made without Senate participation when the Senate has not passed the required resolution within six months, and the House of Commons then repasses the same resolution. The amended Term 17 passed the House of Commons for a second time in December 1996. Shortly afterward, the Newfoundland legislature passed a new *Schools Act* to implement the new educational regime.

When the Minister of Education for Newfoundland and Labrador, the Honourable Roger Grimes, first appeared before this Committee, he explained that the 1996 amendment, although attempting to address the problems identified by the Royal Commission, was not based on the model recommended by the Commission. Instead, it represented a compromise, arising out of three years of discussion, that would allow the retention of both interdenominational and some uni-denominational schools.

Minister Grimes explained why the attempt to implement the compromise model failed. In January, the 27 denominational schools boards were dissolved and replaced by 10 new interdenominational school boards which assumed responsibility for the school system.

. . . In the view of the government [registration of students to determine how many people wished to retain uni-denominational schools] was a necessary first step that was put in the legislation, and it again led to the first evidence of not co-operation but complete lack of co-operation. I say that quite strongly and without hesitation. . . It wasn't with any particular group, because in Newfoundland and Labrador what had occurred was a view from everyone that on one side of the equation the government had gone too far and on the other side of the equation that the government had not gone far enough. There was no consensus that we had done anything right in the compromise model that we put forward with the current Term 17. (18 November 1997, p. 1710-1715).

Minister Grimes stated that the government's position was that the school boards should optimize student educational opportunity, while recognizing the constitutional right of certain denominations to have separate denominational schools. Some denominational representatives took the position that the predominant right was to uni-denominational schools, regardless of the effect on educational opportunities for the students at large.

By May, all school boards had decided on the designation for schools under their jurisdiction, and 60 schools were identified for closure at the end of the 1996-97 school year. The Minister of Education asked the various denominational representatives, who had the right to reject teachers not of their own faith, to be tolerant in accepting the transfer of teachers who might be of a different denomination. According to Minister Grimes, no such accommodation took place, although certain witnesses later disagreed.

Feeling unsatisfied with the results of the designation process, representatives of the Catholic and Pentecostal denominations applied to the Newfoundland Supreme Court, Trial Division, for an injunction to prevent alleged violations of their constitutionally guaranteed rights. The injunction was granted in July 1997, completely disrupting plans for the 1997-98 school year. In his decision, Judge Leo Barry emphasized that, under the language of the 1996 amendment, uni-denominational rights must take precedence to maximizing educational opportunities:

[para. 63] If government is entitled to place the maximizing of educational opportunities ahead of providing uni-denominational schools, the rights enshrined in Term 17(b) [with respect to uni-denominational schools] are rendered meaningless. Parliament and the Legislature, in maintaining a denominational system of education by Term 17, must have known that this would result in less than the maximum educational opportunities for the children of this province. (*Hogan v. Newfoundland School Boards*, unreported, 8 July 1997).

The provincial government complied with the terms of the injunction, but on 31 July 1997 announced that a referendum would be held on 2 September 1997 on the following question:

Do you support a single school system where all children, regardless of their religious affiliation, attend the same schools where opportunities for religious education and observances are provided?

In late August, the text of the proposed amendment was announced:

17. (1) In lieu of section ninety-three of the *Constitution Act, 1867*, this section shall apply in respect of the Province of Newfoundland.

(2) In and for the Province of Newfoundland, the Legislature shall have exclusive authority to make laws in relation to education, but shall provide for courses in religious religion that are not specific to a religious denomination.

(3) Religious observances shall be permitted in a school where requested by parents.

The question was answered affirmatively by 73% of those voting, with a turn-out of just over 53% of all voters, and on 5 September 1997, the Newfoundland House of Assembly voted unanimously to approve the resolution.

According to Minister Grimes, the government of Newfoundland, having pleased no one with the compromise approach embedded in the 1996 amendment, decided to ask the people whether they wished to continue the attempt to make the old model work or whether they wished to start afresh with a new vision of a single school system, with a religious component, guaranteeing equal rights for everyone and not just for certain denominations.

The Committee also heard from Mr. Jack Harris, Leader of the New Democratic Party of Newfoundland and Labrador. Mr. Harris was of the view that a province-wide consensus had indeed been reached to reform the education system, so that providing the best possible education to the children of Newfoundland and Labrador become the predominant objective of the educational system. He felt that the time had come to leave behind arguments about governance, control, multiple bureaucracies, discrimination against teachers on the basis of religion, duplication of services, wasteful school busing, and the allocation of finances to various denominations. In short, he confirmed that the "consensus of 1949 has now been replaced with the consensus of 1997 and the people of Newfoundland and Labrador wish to change the constitutional status of their school system to that of a single school system for all children regardless of denomination".

WHAT THE COMMITTEE HEARD

The Committee heard from a wide variety of witnesses, most of whom were from Newfoundland and Labrador, over a two-week period. The Committee would like to express its sincere gratitude to these witnesses, many of whom travelled a long distance at short notice in order to assist the Committee in its deliberations. Because of their efforts, the Committee feels confident that it has received an insight into all points of view in a complex and contentious matter.

At the beginning of its deliberations, the Committee invited two experts in constitutional and international law to help us determine the nature of the legal and constitutional questions we should be considering. It later heard from other experts about various aspects of the legal background to this issue and, not surprisingly, the various lawyers at times differed in their approach. However, Ms. Bayefsky and Mr. Schneiderman suggested a useful framework at an early stage in our deliberations.

This Committee invited several experts in constitutional law to discuss the factors that Parliament should consider when studying a bilateral amendment. The experts stressed the need for an independent parliamentary review.

Ms. Anne Bayefsky, an expert in the international protection of human rights, international law, constitutional law, civil liberties, anti-discrimination law and women's rights, who had also testified before the Senate Committee studying the 1996 amendment made three basic points. First, the Constitution must be flexible and, as befits the description of "a living tree", modernized and made responsive to the needs of the community over time.

Ms. Bayefsky also noted that there is a responsibility on the federal Parliament to look at the human rights affected by the amendment, including those of minorities that might not have received full consideration in the provincial deliberations. Is the proposed amendment the result of a democratic process? Are the goals of the amendment laudable, or are they suspect? What is the outcome of the amendment with respect to the minorities involved? Are the changes to rights consistent with the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*? Is the balancing of the various rights and interest of different groups within the province acceptable?

Ms. Bayefsky noted that the people of Newfoundland were consulted in the ongoing process of educational reform. In the recent past, there have been public hearings, two referendums, and an election which in part turned on the government's educational agenda.

She also suggested that minorities had been consulted, and the changes affecting their rights had been done in a manner which continues to take account of their needs and sensitivities. The ability to educate their children in private schools remains, which is compatible with almost every other province in Canada.

Finally, Ms. Bayefsky noted that the criteria for judging the acceptability of proposed constitutional amendments in Canada are not sufficiently developed. She stressed the need, in the longer term, to develop and define a process for constitutional amendments which is clearly understood and available to all Canadians.

Mr. David Schneiderman, the Executive Director of the Centre for Constitutional Studies at the University of Alberta, also gave the Committee the benefit of his considered opinion. He fully agreed that Parliament, dealing with bilateral amendments, must act independently of the provinces. He also noted, however, that section 43 amendments provides an important opportunity for flexibility and growth in the Constitution, encouraging federal-provincial co-operation.

Mr. Schneiderman suggested a four-part approach:

- What is the subject matter of the amendment?
- What is the purpose or object of the amendment?
- What was the process by which the amendment arrived before Parliament?
- What national interests might be at stake?

If, for example, the subject matter of the amendment would ordinarily lie within provincial jurisdiction, as is the case with education, then a greater degree of deference to a provincial request might be appropriate. Mr. Schneiderman noted that, denominational rights aside, education is exclusively assigned to the provinces. Unlike section 93, and its variants in the nine provinces, Term 17 does not give Parliament a specific role to protect denominational education.

Mr. Schneiderman also said that although Term 17 removes constitutional privileges that have been available to particular denominations, these privileges have not been available to all religions. He observed that the purpose of the new Term is to rationalize and make more efficient the educational system. The effect on minority rights is incidental to that goal, and not the primary object of the proposed amendment.

As for the process involved, Mr. Schneiderman noted that Canadians are increasingly comfortable with the idea of a public role in such amendments. Was there an opportunity for debate and deliberation amongst the general public? Could the same result have been achieved through non-constitutional means? Was the subject matter of the amendment the subject of an election or a referendum? Were the communities of interest most directly affected consulted and given an opportunity for meaningful participation?

Mr. Schneiderman specifically did not suggest that the consent of an adversely affected minority is always required for an amendment to proceed. He instead referred to a number of more general circumstances: were they consulted? Did they have adequate resources to participate in public debate? If they have not consented, is that consent unreasonably withheld? Are there other statutory or constitutional protections available? Are the minorities being oppressed, or merely affected?

In general, the expert witnesses felt that the move away from protected educational rights for only certain denominations was consistent with constitutional values. Ms. Bayefsky felt that the goal of a single public school system that would have equal access for all denominations to certain religious observances was in general compatible with the *Charter*. Groups that had no educational rights under the previous Term 17, such as the Jewish community, would now have equality with other religious groups.

With respect to whether the proposed amendment might have precedential value, Minister Dion noted that, should another province come forward with a proposed change to its equivalent of section 93, it will be up to Parliament at that time to assess the facts and the appropriateness of the proposed amendment.

2.1 Minority and Denominational Rights

The Newfoundland and Labrador Human Rights Association addressed this issue in their presentation. Although extremely concerned about any effort to a state to take away a right, the Association concluded that there are occasions where the rights of others, including the rights of the majority, demand the removal or curtailment of a right. Rights should not be tampered with casually, but the process that has occurred in Newfoundland over the past number of years has been well-argued, well-debated, well thought-out and anything but casual.

After 150 years, it does not seem unreasonable to stop and consider our denominational system in the context of a society that is no longer exclusively Christian and a society where the religious rights of Roman Catholics and of all citizens are protected by section 2 of the *Charter of Rights and Freedoms*, a right which obviously did not exist in any shape or form in 1867.

Mr. Borovoy of the Canadian Civil Liberties Association confirmed that the proposed amendment represents "real progress". "The state of equality and fairness can only benefit by the abolition of special preferences for any denominational groups even if those denominations happen to comprise a large percentage of the population. This is an advance as far as we are concerned for the state of religious equality and fairness."

Some of the denominational interests that testified had specific criticisms of the referendum process. They argued that the original question left the impression that uni-denominational education courses would be allowed, that the actual text of the proposed resolution was released too late in the referendum process to allow for full debate, that religious denominations opposed to the amendment were denied government funding, and that scrutineers were not allowed. They also objected to government-funded advertising in favour to the resolution.

Proponents of the amendment, on the other hand, had no doubt that the original question was clear. The legislation governing plebiscites or referendums in Newfoundland, which is in the Newfoundland *Elections Act*, does not mandate public funding for the various positions, as is also the case with the federal referendum legislation.

The Committee invited the Fédération des parents francophones de Terre-Neuve et du Labrador to appear before the Committee, because they had made a presentation to the Senate Committee studying the previous amendment to Term 17. They communicated to the Committee that they were now satisfied that their linguistic educational rights under section 23 of the *Charter* were being fully met. They were also satisfied that the process of consultation, including the referendum, gave the government political and moral authorization to proceed with the proposed changes to Term 17.⁴

Minister Grimes, when he appeared before the Committee, confirmed that the government of Newfoundland is now meeting all of its obligations under section 23 of the *Charter*, and intends to continue to do so. Although Term 17 has no effect on linguistic educational rights, the Committee was pleased to receive the Minister's assurance.

The Labrador Métis Association also appeared before this Committee. The Committee sympathizes with their concerns that they may tend to "fall between the cracks" of the two levels of government. However, the Committee was specifically assured by both Minister Dion and Minister Grimes that nothing in the proposed Term would adversely affect aboriginal rights, and Term 17 is the only issue with which the Committee has a mandate to deal.

International Covenants⁵

Ms. Bayefsky clarified for the Committee the fact that section 18 of the *International Covenant on Civil and Political Rights* does not say a state party to the treaty is required to provide public funding for denominational schools. Human rights are protected adequately by ensuring freedom of religion, and non-interference with religious education and the dissemination of religious views to children from parents.

The Newfoundland and Labrador Human Rights Association also addressed the issue of international human rights agreements, and concluded that the proposed Term 17 was consistent with international declarations and covenants.

Professor Fleming of the University of New Brunswick specifically addressed the issue of the interaction between the proposed Term 17 and international law. He felt that it would be virtually impossible to design the sort of objective, non-religious course on the history of religion and ethics that would comply with international obligations. Therefore, an optional alternative course would have to be provided.

⁴ See Appendix 4 for the wording of Section 23.

⁵ See Appendix 5 for the relevant sections of the Universal Declaration of Human Rights (Article 26), the International Covenant of Social, Economic and Cultural Rights (Article 13), and the International Covenant on Civil and Political Rights (Article 18).

Funding for Private Schools

Minister Grimes noted that his government has consistently, as a matter of policy, refused to provide any funding for private schooling in the province. However, there is nothing in the proposed Term 17 to prevent some future government funding private schools should it choose to do so.

At this time, at the secondary level Newfoundland has two private religious schools and one other private school. One of the religious schools is a private Baptist school. The other is a private Seventh-Day Adventist school, started when the publicly funded Seventh-Day Adventist schools were closed in 1997. A group of parents in St. John's formed a new school board and applied for permission to operate a private school, funded one-third by tuition and two-thirds by local churches and the Seventh-Day Adventist Church in Canada. The parents requested funding from government and were refused.

Representatives of the Seventh-Day Adventist Church, as well as of other denominations, told the Committee that it is unfair that parents wishing denominational education should be taxed for public schools and then also have to pay the full costs of private schools. They noted that they have funding arrangements with the governments of British Columbia, Alberta and Manitoba. For example, a small school in Manitoba is funded one-third from tuition, one-third from the local church and one-third from a government grant.

2.2 Students' Rights

The Committee felt it important to receive views directly from the students of Newfoundland and Labrador, and did so by means of two videoconferences. The two groups of students who took part in our youth videoconferencing panels, as well as the other students in Newfoundland and Labrador with whom our panelists undoubtedly consulted, made a particular contribution to our discussion of issues relating to the rights of students. To a degree, the issues debated by the students were the same as those we heard from the parents, teachers and religious groups. Their perspective, however, was invaluable. These were students talking about their own daily lives, and there was a freshness and reality about the discussion that gave life to the more structured and nuanced debates of their elders.

Several members of the Committee were particularly concerned with the rights of students, and a number of witnesses shared the view that the balance of rights between students and parents has changed significantly, and that it may have been desirable to more thoroughly canvass the views of the students themselves. The right of students to the best education possible was a priority for all.

The Newfoundland Home and Schools Association and the Newfoundland and Labrador Teachers' Association focused on issues of education quality and the needs of students. They described schools as often bare and poorly equipped. One witness noted that, on browsing through the Canadian politics books in his son's high school library, the most recent one he could find was published in 1972.

The Teachers' Association also dealt with the rights of students, and explained that they had identified a major problem with the denominational system in a report over ten years ago: isolation by denomination. Their representative was distressed by how seldom students were mentioned during the referendum process; how the rights of the churches and classes of people were discussed rather than the rights of students and teachers. Newfoundland teachers, for example, do not have the usual protection contained in the *Charter* and can be discriminated against on the basis of employment and religion.

One matter on which almost all witnesses agreed was that the busing required to maintain denominational schools was unfair to students, and extremely stressful. Students who would be able to go to a neighborhood school in a single school system, now have to be bused considerable distances to the closest school of their denomination. One of the parents from Education First told of a grade seven student who attended primary school within walking distance of her home. Now she leaves the house at 7:30 to be bused past a Roman Catholic school 10 minutes away which has a grade seven, past another school 20 minutes away which also has a grade seven, and past yet another grade seven to nine school before she reaches her own school one hour later.

The Committee also heard that there was an integrated junior high school in St. John's with only 500 pupils which, nevertheless, has 10 buses used to transport non-city students past other schools of other denominations. Newfoundland students are subjected to extensive busing that would not be necessary in a single public system.

On another matter affecting students, we heard conflicting evidence from various witnesses on whether the additional costs involved in maintaining parallel denominational systems had impaired the quality of education in Newfoundland and Labrador. Some argued that students from Newfoundland and Labrador rated with the best in country, and/or fiercely defended their individual schools.

However, we also heard testimony that parents, teachers and students alike were concerned as to whether or not the children of the province would be able to compete with graduates from other parts of Canada, and from other countries. Our witnesses were aware that the world is changing quickly, and professional success increasingly depends upon international competitiveness.

The Committee also heard from a representative of the francophone educational system, who decided it was important to come and address the Committee as a parent. He had only two concerns: would his daughter be able to compete nationally, in the francophone community, and would she be able to deal with the new world of technology to the best of her ability. From his point of view, whether or not she receives a denominational education is well down on the list of priorities.

Newfoundland schools traditionally require a letter from the parent before a student can opt out of religious class. The view was expressed that in the implementation of Term 17, consideration should be given, to allowing senior level secondary students an enhanced role in the decision to opt out. Mr. Schneiderman, for one, noted that courts

may be more observant of children's rights in such circumstances since the advent of the *Charter*.

2.3 Courses in Religion that are not Specific to a Religious Denomination, and Religious Observances Permitted in a School Where Requested by a Parent

Ms. Bayefsky alerted the Committee to the potential that exempting children from religious courses and religious observances could be considered inconsistent with *Charter* provisions and *Charter* values. She stressed that the proposed amendment was not itself in conflict with the *Charter*, but expressed the concern that its implementation might give rise to *Charter* conflicts. Mr. Schneiderman also referred to the possibility of *Charter* challenges, depending on the manner in which the provisions for religious education and, more particularly, religious observances are implemented. He expressed a concern that constitutionalizing the right of religious observance, which is generally understood to include opening exercises, may not be consistent with *Charter* jurisprudence.

Mr. Borovoy recognized the concern about consistency with the *Charter*, but noted that the courts might try to read Term 17 and the *Charter* as mutually consistent. This would mean, for example, that 17(2) would apply to courses promoting knowledge rather than a belief in any religion or religious indoctrination.

Professor Malcomson, from the Faculty of Political Science, St. Thomas University, argued that an amendment of Term 17 after Newfoundland's Union with Canada in 1949 would not have the same degree of protection from the application of the *Charter* as the original term. This view led him to conclude that the implementation of the proposed amendment, although reflecting an honourable compromise, might create as many problems as it solves. However, he agreed that the provisions could be implemented in a way that would take into account previous court decisions on these matters.

2.4 Opting Out of Religious Courses or Observances

The Committee heard considerable testimony on the issue of "opting out". Witnesses referred to Ontario court decisions which have held that allowing students to "opt out" of religious exercises is not enough to protect their rights to freedom of religion, as guaranteed by the *Charter*, because it identifies and isolates the non-conforming children. Witnesses from Newfoundland, however, argued strenuously that such jurisprudence would not be applicable in Newfoundland because of its special history and traditions, which include the accommodation of non-conforming children in denominational schools with no such feeling of exclusion.

The representatives of the Newfoundland government made clear that the intent of the amendment was indeed to give religious education and religious observances, where requested, some *Charter* protection in the amended Terms of Union and in the Newfoundland school system. Mr. Ian Binnie, a constitutional expert and legal advisor to the provincial government, commented that the effect of the additional provisions on

religious courses and religious observations is extremely limited, historically based, and approved by the people of Newfoundland.

He also noted that the reference in the proposed Term 17 to courses in religion does not mandate content, and the content of the course would therefore be subject to the *Charter* rights having to do with the freedom of belief and religion and freedom of expression. Similarly, Term 17 does not mandate participation in religious observances, and the *Charter* would operate to ensure freedom of conscience and religion. Ms. Welsh added that there is a constitutional need to include these provisions because that is the basis on which the people of Newfoundland and Labrador voted for the proposed amendment.

The evidence suggested that sub-sections 17(2) and 17(3) were carefully crafted to respond to complex historical, political and legal criteria. When asked whether thought had been given to entrenching denomination-specific courses, Minister Grimes indicated that this had been fully debated. Given the history and traditions of Newfoundland and Labrador, the government was given legal advice that entrenching a right to uni-denominational religious education would also confer a right to have that course taught by a member of relevant denomination. This latter right would require the hiring of some teachers on the basis of their religious affiliation and, given reduced resources, lay-offs based on the same consideration.

Finally, the Committee notes that it was suggested that a more appropriate amendment might be a simple statement that education is within the exclusive jurisdiction of the province. Alternatively, the suggestion was made that the proposed resolution should be reworded to clarify an intent to comply with *Charter* values.

In dealing with this issue, the Committee gave due attention to the testimony of Ms. Gale Welsh, from the Department of Justice, Newfoundland and Labrador. Ms. Welsh noted that the wording of the referendum question and the proposed amendment are the result of a series of events and consultations that have taken place over many years in the province. References to a constitutionally guaranteed course in religion and to a constitutionally guaranteed right to religious observances were contained in both the referendum question and the resolution unanimously approved in the House of Assembly.

As Ms. Welsh noted, the decision to move to a secular system in Newfoundland and Labrador contained a compromise, which was the retention of courses in religion and religious observances, as requested by parents of any denomination. "Now it may not be the system desired or accepted in other provinces, but it is the system desired and accepted in Newfoundland and Labrador," she said. Any new resolution with different wording would alter the nature of the amendment that was endorsed by the people during the referendum.

Witnesses from the Integrated Education system, in particular, indicated that the guarantee of a comprehensive religious education program was essential to their support of the "Yes" position in the referendum.

The students who expressed their views in the two videoconferences also stressed the importance of a religious education program. Several made the point that understanding different religious points of view was vital to understanding the modern world.

I think that's the kind of religious course that should be offered in schools [ethical choice and comparative religion] because most of the wars and... disturbances between countries, most civil wars actually, are brought upon on the basis of different religions. If we understand different religions, we can better understand our differences and maybe see them in a different light[,] instead of seeing that one religion [differs] from another, we can see the similarities.

There are religious values in schools so long as the students bring them there with them...

Ms. Welsh stressed that the generic course in religion would be available in all schools, even those where a denominational course might be locally developed at the request of parents. Even if there were to be a locally developed course, students would have a choice of either course. It would not be a matter of either the non-denomination specific course or a locally developed denominational course.

RECOMMENDATION

Having heard the evidence of all the witnesses, this Committee is assured that:

- the proposed amendment to Term 17 of the Terms of Union of Newfoundland with Canada can be most appropriately achieved by using the section 43 bilateral amending formula, and
- that the consensus in Newfoundland and Labrador is such that the federal Houses of Parliament should endorse the amendment.

We therefore recommend that both Houses of Parliament adopt the resolution to amend Term 17 of the Terms of Union of Newfoundland with Canada in the form referred to this Committee by the House of Commons on 28 October 1997, and by the Senate on 5 November 1997.

APPENDIX 1

Newfoundland Referendum September, 1997

Electoral District	% Population	Voted	Voted	% Population	% Population	% Population	Notes
	Voted ¹	Yes ¹	No ¹	Roman Catholic ²	Pentecos- tal ²	Rom. Cath. & Pentecost.	
Baie Verte	45.2	57.9	42.1	23.0	25.0	48.0	48 Provincial District
Bay of Island	47.4	78.6	21.4	34.0	4.0	38.0	28 of 48 Districts > 50% voter turnout
Bellevue	49.4	75.4	24.6	36.0	6.0	42.0	47 of 48 Districts > 50% voted YES
Bonavista North	41.4	87.8	12.2	1.0	9.0	10.0	
Bonavista South	38.4	76.4	23.6	18.0	5.0	23.0	Largest Denomination Group/district
Burgeo & La Poile	30.3	93.6	6.4	4.0	2.0	6.0	Roman Catholic = 28 Districts
Burin-Placentia West	47.2	64.7	35.3	59.0	2.0	61.0	Pentecostal = 4 Districts
Cape St. Francis	68.0	63.4	36.6	60.0	1.0	61.0	Anglican = 9 Districts
Carbonear-Harbour Grace	51.0	71.4	28.6	28.0	7.0	35.0	United Church = 6 Districts
Cartwright-L'Anse au Clair	45.0	71.4	28.6	18.0	13.0	31.0	Other Protestant = 1 District
Conception Bay E. & Belle Isle	58.2	74.0	26.0	44.0	2.0	46.0	
Conception Bay South	52.4	76.3	23.7	31.0	4.0	35.0	Roman Catholic Districts.
Exploits	53.0	63.7	36.3	16.0	26.0	42.0	27 of 28 Districts > 50% voted YES
Ferryland	49.6	58.4	41.6	65.0	1.0	66.0	20 of 28 > 50% voter turnout
Fortune Bay - Cape La Hune	41.7	82.2	17.8	34.0	2.0	36.0	13 Districts > 50% population = Roman Cath.
Gander	58.1	84.2	15.8	27.0	7.0	34.0	12 of 13 Districts voted > 50% YES
Grand Bank	44.9	75.4	24.6	38.0	1.0	39.0	
Grand Falls - Buchans	85.9	88.9	31.1	38.0	12.0	48.0	Pentecostal Districts:
Harbour Main - Whitbourne	51.2	54.7	45.3	60.0	4.0	64.0	4 of 4 Districts > 50% voted YES
Humber East	66.3	79.5	20.5	34.0	5.0	39.0	3 of 4 Districts > 50% voter turnout
Humber Valley	51.9	77.6	22.4	11.0	16.0	27.0	
Humber West	54.6	76.8	23.2	37.0	5.0	42.0	
Kilbride	59.1	68.8	31.2	57.0	2.0	59.0	
Labrador West	55.7	78.0	24.0	41.0	8.0	49.0	
Lake Melville	46.7	76.4	23.6	30.0	7.0	37.0	
Lawisporte	57.2	59.9	40.1	9.0	34.0	43.0	
Mount Pearl	68.1	78.6	21.4	40.0	3.0	43.0	
Placentia & St. Mary's	46.2	43.8	56.2	91.0	0.0	91.0	
Port au Port	48.4	50.4	49.6	78.0	3.0	81.0	
Port de Grave	54.6	85.3	14.7	9.0	5.0	14.0	
St. Barbe	41.6	84.9	15.1	29.0	5.0	34.0	
St. George's Stephenville East	41.4	67.5	32.5	70.0	2.0	72.0	
St. John's Centre	59.4	64.7	35.3	58.0	1.0	59.0	
St. John's East	79.7	68.9	31.1	50.0	0.0	50.0	
St. John's North	66.6	71.1	28.9	48.0	4.0	52.0	
St. John's South	56.7	67.8	32.2	61.0	1.0	62.0	
St. John's West	67.5	75.6	24.4	52.0	3.0	55.0	
Signal Hill - Quidi Vidi	64.3	75.0	25.0	50.0	1.0	51.0	
Terre Nova	47.5	87.5	12.5	11.0	6.0	17.0	
The Straits & White Bay North	44.3	73.2	26.8	15.0	22.0	37.0	
Topsail	69.5	80.4	19.6	34.0	3.0	37.0	
Torngat Mountains	47.4	80.0	20.0	17.0	7.0	24.0	
Trinity - Bay de Verde	51.2	84.5	15.5	20.0	3.0	23.0	
Trinity North	48.6	90.0	10.0	9.0	4.0	13.0	
Twillingate & Fogo	41.2	68.8	31.2	12.0	20.0	32.0	
Virginia Waters	71.3	76.1	23.9	44.0	2.0	46.0	
Waterford Valley	58.0	78.7	21.3	43.0	4.0	47.0	
Windsor - Springdale	56.3	56.8	43.2	15.0	32.0	47.0	

Sources: 1 - Newfoundland 1997 Plebiscite Official Results

2 - Statistics Canada 1991 Census

BILATERAL SECTION 43 AMENDMENTS SINCE 1982

- In 1987, Term 17 of the Newfoundland Terms of Union was amended to extend to the Pentecostal denomination the same educational rights held by seven other, constitutionally protected denominations in Newfoundland and Labrador.
- In 1993, section 16.1 was added to the Canadian Charter of Rights and Freedoms, entrenching the equality of the two official language communities in New Brunswick.
- In 1993, Prince Edward Island's Terms of Union were amended to substitute a bridge or fixed link, for the ferry service guaranteed in the Constitution.
- In 1996, Term 17 of the Newfoundland Terms of Union was again amended.
- Earlier this year, a Special Joint Committee, similar to this one in composition, studied and recommended the passage of a resolution, previously passed unanimously by the National Assembly of Quebec, removing the requirement for publicly funded denominational schooling in Quebec.

SCHEDULE TERMS OF UNION OF NEWFOUNDLAND WITH CANADA

[Note: In this schedule, the references to the "Constitution Acts, 1867 to 1940" replace the original references to the "British North America Acts, 1867 to 1946". The B.N.A. Acts, 1943 and 1946 were repealed by the *Constitution Act, 1982* (No. 44 *infra*).]

MEMORANDUM OF AGREEMENT ENTERED INTO ON THE ELEVENTH DAY OF DECEMBER, 1948, BETWEEN CANADA AND NEWFOUNDLAND

Whereas a delegation appointed from its members by the National Convention of Newfoundland, a body elected by the people of Newfoundland, consulted in 1947 with the Government of Canada to ascertain what fair and equitable basis might exist for the union of Newfoundland with Canada;

Whereas, following discussions with the delegation, the Government of Canada sent to His Excellency the Governor of Newfoundland for submission to the National Convention a statement of terms which the Government of Canada would be prepared to recommend to the Parliament of Canada as a fair and equitable basis for union, should the people of Newfoundland desire to enter into confederation;

Whereas the proposed terms were debated in the National Convention in Newfoundland and were before the people of Newfoundland when, by a majority at a referendum held on the twenty-second day of July, 1948, they expressed their desire to enter into confederation with Canada;

Whereas the Governments of the United Kingdom, Canada and Newfoundland agreed after the referendum that representatives of Canada and Newfoundland should meet and settle the final terms and arrangements for the union of Newfoundland with Canada;

And whereas authorized representatives of Canada and authorized representatives of Newfoundland have settled the terms hereinafter set forth as the Terms of Union of Newfoundland with Canada;

It is therefore agreed as follows:

TERMS OF UNION

EDUCATION

17. In lieu of section ninety-three of the Constitution Act, 1867, the following Term shall apply in respect of the Province of Newfoundland:

In and for the Province of Newfoundland the Legislature shall have exclusive authority to make laws in relation to education, but the Legislature will not have authority to make laws prejudicially affecting any right or privilege with respect to denominational schools, common (amalgamated) schools, or denominational colleges, that any class or classes of persons have by law in Newfoundland at the date of Union, and out of public funds of the Province of Newfoundland, provided for education,

(a) all such schools shall receive their share of such funds in accordance with scales determined on a non-discriminatory basis from time to time by the Legislature for all schools then being conducted under authority of the Legislature; and

(b) all such colleges shall receive their share of any grant from time to time voted for all colleges then being conducted under authority of the Legislature, such grant being distributed on a non-discriminatory basis.

Registration
SI/88-11 20 January, 1988

CONSTITUTION ACT, 1982

**Constitution Amendment Proclamation, 1987
(Newfoundland Act)**

By Her Excellency the Right Honourable Jeanne Sauvé, Governor General and Commander-in-Chief of Canada
To All to Whom these Presents shall come,

Greeting:

JEANNE SAUVÉ

A Proclamation

Whereas section 13 of the Constitution Act, 1982 provides that an amendment to the Constitution of Canada may be made by proclamation issued by the Governor General under the Great Seal of Canada where so authorized by resolutions of the Senate and House of Commons and of the legislative assembly of each province to which the amendment applies:

And Whereas the Senate, the House of Commons and the House of Assembly of the Province of Newfoundland have, by resolution, authorized an amendment to the Constitution of Canada to be made by proclamation issued by the Governor General under the Great Seal of Canada:

And Whereas the Queen's Privy Council for Canada has advised me to issue this proclamation:

Now Know You that I do issue this proclamation amending the Constitution of Canada in accordance with the schedule hereto.

In testimony whereof I have caused these Letters to be made Patent and the Great Seal of Canada to be hereunto affixed.

At Government House, in the City of Ottawa, this twenty-second day of December in the Year of Our Lord One Thousand Nine Hundred and Eighty-seven.

By Command,

HARVIE ANDRE RAY HNATYSHYN
Registrar General of Canada Attorney General of Canada

BRIAN MULRONEY
Prime Minister of Canada

SCHEDULE

Amendment to the Constitution of Canada

1. (1) Section 3 of the Newfoundland Act is renumbered as subsection 3(1).
(2) Section 3 of the said Act is further amended by adding thereto the following subsection:
References "(2) A reference to this Act, or a reference to the Terms of Union of Newfoundland with Canada set out in the Schedule to this Act, shall be deemed to include a reference to any amendments thereto."
2. (1) Term 17 of the Terms of Union of Newfoundland with Canada set out in the Schedule to the said Act is renumbered as Term 17(1).
(2) Term 17 of the Terms of Union of Newfoundland with Canada set out in the Schedule to the said Act is further amended by adding thereto the following:

"(2) For the purposes of paragraph one of this Term, the Pentecostal Assemblies of Newfoundland have in Newfoundland all the same rights and privileges with respect to denominational schools and denominational colleges as any other class or classes of persons had by law in Newfoundland at the date of Union, and the words "all such schools" in paragraph (a) of paragraph one of this Term and the words "all such colleges" in paragraph (b) of paragraph one of this Term include, respectively, the schools and the colleges of the Pentecostal Assemblies of Newfoundland."

Citation

3. This Amendment may be cited as the *Constitution Amendment, 1987 (Newfoundland Act)*.

Canada Gazette

Part II

OTTAWA, FRIDAY, MAY 2, 1997

Registration
SI/97-55 2 May, 1997

CONSTITUTION ACT, 1982

Constitution Amendment Proclamation, 1987 (Newfoundland Act)

ROMÉO LEBLANC

[L.S.]

Canada

Elizabeth the Second, by the Grace of God of the United Kingdom, Canada and Her other Realms and Territories QUEEN, Head of the Commonwealth, Defender of the Faith.

By His Excellency the Right Honourable Roméo LeBlanc, Governor General and Commander-in-Chief of Canada

To All To Whom these Presents shall come,

Greeting:

A Proclamation

Whereas section 43 of the *Constitution Act, 1982* provides that an amendment to the Constitution of Canada may be made by proclamation issued by the Governor General under the Great Seal of Canada where so authorized by resolutions of the Senate and House of Commons and of the legislative assembly of each province to which the amendment applies;

And whereas section 47 of the *Constitution Act, 1982* provides that an amendment to the Constitution of Canada made by proclamation under section 43 may be made without a resolution of the Senate authorizing the issue of the proclamation if, within one

hundred and eighty days after the adoption by the House of Commons of a resolution authorizing its issue, the Senate has adopted such a resolution and if, at any time after the expiration of that period, the House of Commons again adopts the resolution;

And whereas the House of Commons adopted a resolution on June 3, 1996 authorizing an amendment to the Constitution of Canada and, the Senate not having adopted such a resolution, the House of Commons again adopted the resolution on December 19, 1996;

And whereas Parliament was neither prorogued nor dissolved between June 3, 1996 and December 4, 1996;

And whereas the Legislative Assembly of the Province of Newfoundland adopted a resolution on October 31, 1995 authorizing an amendment to the Constitution of Canada;

And whereas the Queen's Privy Council for Canada has advised me to issue this proclamation;

Now know You that I do issue this proclamation amending the Constitution of Canada in accordance with the schedule hereto.

In Testimony Whereof I have caused these Letters to be signed by me, my Patent and the Great Seal of Canada to be hereunto affixed.

At Government House, in the City of Ottawa, this twenty-first day of April in the Year of Our Lord One Thousand Nine Hundred and Ninety-seven.

By Command
JEAN CHRÉTIEUX
Prime Minister of Canada
ALLAN ROCK
Attorney General of Canada
JOHN MANLY
Registrar General of Canada

SCHEDULE

AMENDMENT TO THE CONSTITUTION OF CANADA

1. Term 17 of the Terms of Union of Newfoundland with Canada set out in the schedule to the *Newfoundland Act* is repealed and the following substituted therefor:

"17. In lieu of section ninety-three of the *Constitution Act, 1867*, the following shall apply in respect of the Province of Newfoundland:

In and for the Province of Newfoundland, the Legislature shall have exclusive authority to make laws in relation to education but

(a) except as provided in paragraphs (b) and (c), schools established, maintained and operated with public funds shall be denominational schools, and any class of persons having rights under this Term as it read on January 1, 1995 shall continue to have the right to provide for religious education, activities and observances for the children of that class in those schools, and the group of classes that formed one integrated school system by agreement in 1969 may exercise the same rights under this Term as a single class of persons;

(b) subject to provincial legislation that is uniformly applicable to all schools specifying conditions for the establishment or continued operation of schools,

(i) any class of persons referred to in paragraph (a) shall have the right to have a publicly funded denominational school established, maintained and operated especially for that class, and

(ii) the Legislature may approve the establishment, maintenance and operation of a publicly funded school, whether denominational or non-denominational;

(c) where a school is established, maintained and operated pursuant to subparagraph (b)(i), the class of persons referred to in that subparagraph shall continue to have the right to provide for religious education, activities and observances and to direct the teaching of aspects of curriculum affecting religious beliefs, student admission policy and the assignment and dismissal of teachers in that school;

(d) all schools referred to in paragraphs (a) and (b) shall receive their share of public funds in accordance with scales determined on a non-discriminatory basis from time to time by the Legislature; and

(e) if the classes of persons having rights under this Term so desire, they shall have the right to elect in total not less than two thirds of the members of a school board, and any class so desiring shall have the right to elect the portion of that total that is proportionate to the population of that class in the area under the board's jurisdiction."

Citation

2. This Amendment may be cited as the *Constitution Amendment, 1997 (Newfoundland Act)*.

CONSTITUTION ACT, 1982

PART I: CANADIAN CHARTER OF RIGHTS AND FREEDOMS

Minority Language Educational Rights

Language of instruction

23. (1) Citizens of Canada

(a) whose first language learned and still understood is that of the English or French linguistic minority population of the province in which they reside, or

(b) who have received their primary school instruction in Canada in English or French and reside in a province where the language in which they received that instruction is the language of the English or French linguistic minority population of the province,

have the right to have their children receive primary and secondary school instruction in that language in that province.(91)

Continuity of language instruction

(2) Citizens of Canada of whom any child has received or is receiving primary or secondary school instruction in English or French in Canada, have the right to have all their children receive primary and secondary school instruction in the same language.

Application where numbers warrant

(3) The right of citizens of Canada under subsections (1) and (2) to have their children receive primary and secondary school instruction in the language of the English or French linguistic minority population of a province

(a) applies wherever in the province the number of children of citizens who have such a right is sufficient to warrant the provision to them out of public funds of minority language instruction; and

(b) includes, where the number of those children so warrants, the right to have them receive that instruction in minority language educational facilities provided out of public funds.

**Universal Declaration of Human Rights, G.A. res. 217A (III), U.N.
Doc A/810 at 71 (1948).**

Article 26

1. Everyone has the right to education. Education shall be free, at least in the elementary and fundamental stages. Elementary education shall be compulsory. Technical and professional education shall be made generally available and higher education shall be equally accessible to all on the basis of merit.
2. Education shall be directed to the full development of the human personality and to the strengthening of respect for human rights and fundamental freedoms. It shall promote understanding, tolerance and friendship among all nations, racial or religious groups, and shall further the activities of the United Nations for the maintenance of peace.
3. Parents have a prior right to choose the kind of education that shall be given to their children.

International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, G.A. res. 2200A (XXI), 21 U.N.GAOR Supp. (No. 16) at 49, U.N. Doc. A/6316 (1966), 993 U.N.T.S. 3, entered into force Jan. 3, 1976.

Article 13

1. The States Parties to the present Covenant recognize the right of everyone to education. They agree that education shall be directed to the full development of the human personality and the sense of its dignity, and shall strengthen the respect for human rights and fundamental freedoms. They further agree that education shall enable all persons to participate effectively in a free society, promote understanding, tolerance and friendship among all nations and all racial, ethnic or religious groups, and further the activities of the United Nations for the maintenance of peace.
2. The States Parties to the present Covenant recognize that, with a view to achieving the full realization of this right:
 - a. Primary education shall be compulsory and available free to all;
 - b. Secondary education in its different forms, including technical and vocational secondary education, shall be made generally available and accessible to all by every appropriate means, and in particular by the progressive introduction of free education;

- c. Higher education shall be made equally accessible to all, on the basis of capacity, by every appropriate means, and in particular by the progressive introduction of free education;
- d. Fundamental education shall be encouraged or intensified as far as possible for those persons who have not received or completed the whole period of their primary education;
- e. The development of a system of schools at all levels shall be actively pursued, an adequate fellowship system shall be established, and the material conditions of teaching staff shall be continuously improved.

3. The States Parties to the present Covenant undertake to have respect for the liberty of parents and, when applicable, legal guardians to choose for their children schools, other than those established by the public authorities, which conform to such minimum educational standards as may be laid down or approved by the State and to ensure the religious and moral education of their children in conformity with their own convictions.

4. No part of this article shall be construed so as to interfere with the liberty of individuals and bodies to establish and direct educational institutions, subject always to the observance of the principles set forth in paragraph 1 of this article and to the requirement that the education given in such institutions shall conform to such minimum standards as may be laid down by the State.

International Covenant on Civil and Political Rights, G.A. res. 2200A (XXI), 21 U.N. GAOR Supp. (No. 16) at 52, U.N. Doc. A/6316 (1966), 999 U.N.T.S. 171, entered into force Mar. 23, 1976.

Article 18

1. Everyone shall have the right to freedom of thought, conscience and religion. This right shall include freedom to have or to adopt a religion or belief of his choice, and freedom, either individually or in community with others and in public or private, to manifest his religion or belief in worship, observance, practice and teaching.

2. No one shall be subject to coercion which would impair his freedom to have or to adopt a religion or belief of his choice.

3. Freedom to manifest one's religion or beliefs may be subject only to such limitations as are prescribed by law and are necessary to protect public safety, order, health, or morals or the fundamental rights and freedoms of others.

4. The States Parties to the present Covenant undertake to have respect for the liberty of parents and, when applicable, legal guardians to ensure the religious and moral education of their children in conformity with their own convictions.

APPENDIX 6

List of witnesses

Associations and Individuals	Date
The Hon. Stéphane Dion President of the Queen's Privy Council for Canada and Minister of Education	Tuesday, November 18, 1997
Department of Justice Mary Dawson, Associate Deputy Minister	
Privy Council Office Yves de Montigny, Director General, Constitutional Affairs	
Government of Newfoundland and Labrador The Hon. Roger Grimes, Minister of Education Deborah E. Fry, Deputy Minister Gale Welsh, Lawyer	
New Democratic Party of Newfoundland and Labrador Jack Harris, Leader	
York University Anne Bayefsky, Faculty of Law	Thursday, November 20, 1997
University of Alberta David Schneiderman, Executive Director, Centre of Constitutional Studies	
Newfoundland and Labrador Catholic Education Association Helena Bragg, Executive Director Alice Furlong, Vice-President	

Associations and Individuals	Date
Newfoundland and Labrador Human Rights Association	Thursday, November 20, 1997
Geof Buddun, Vice-President Jerry Vink, Executive Director	
Government of Newfoundland and Labrador	Friday, November 21, 1997
Gale Welsh, Lawyer, Department of Justice	
McCarthy, Tétrault, Barristers and Solicitors	
Ian Binnie, Solicitor	
Newfoundland and Labrador School Federation	
Steve Wolinetz, Vice-President	
Canadian Catholic School Trustee's Association	Monday, November 24, 1997
Debbie Ward, 1st Vice-President Louise Irwin, Board Member John J. Flynn, Executive Secretary	
Ontario Catholic Schools Trustee's Association	
Patrick J. Daly, President Patrick V. Slack, Executive Director Arthur Lamarche, Regional Director	
Newfoundland and Labrador Teachers' Association	
Brendan Doyle, President Wayne Noseworthy, Executive Director	
Seventh-Day Adventist Church of Canada	
George Morgan, Member Barry Bussey, Legal Counsel	
Pentecostal Parents Action Committee	
Ron Mosher, Member Sharron Collins, Secretary of the Committee	

Associations and Individuals	Date
St. Pius X Parent Teacher Association	Monday, November 24, 1997
Janet M. Henley Andrews, President Susan Hiscock, Vice-President	
Gonzaga High School Parents Association	
Patrick O'Shea, President	
Committee to Keep Gonzaga Jesuit	
Catherine Young, Member	
Canadian Civil Liberties Association	
Alan Borovoy, General Counsel	
St. Michael's College School	
Father T. F. Mohan, Principal	
Integrated Education Council	Tuesday, November 25, 1997
Harry Elliott, Executive Officer	
Anglican Church of Canada	
Rt. Reverend Donald F. Harvey	
University of New Brunswick	
Donald Fleming, Professor, Faculty of Law	
St. Thomas University	
Patrick Malcolmson, Professor, Faculty of Political Science	
Brother Rice High School	
John Whelan, Student, Roman Catholic Representative	
Eugene Vaters Pentecostal Collegiate High School	
Robyn Lamswood, Student, Pentecostal Representative	

Associations and Individuals	Date
Booth Memorial	Tuesday, November 25, 1997
Jennifer Bragg, Student Erin Riche, Student Tara Snelgrove, Student	
Regina High School	
Jennifer Thornhill, Student, Roman Catholic Representative	
Deer Lake Pentecostal School	
Erika Budgell, Student, Pentecostal Representative	
Heardman Collegiate	
Andrea Hall, Student Stéphanie Short, Student	
Roman Catholic Education Committee	Wednesday, November 26, 1997
Bonaventure Fagan, Executive Officer	
Catholic Education Council of Newfoundland and Labrador	
The Most Reverend James H. MacDonald, D. D., Archbishop of St. John's and Chair of the Catholic Education of Newfoundland and Labrador	
Poole, Althouse, Clarke, Thompson & Thomas, Barristers and Solicitors	
Joseph S. Hutchings, Legal Council	
Education First	
Oonagh O'Dea, Member Brenda Bryant, Member	
École St. Anne	
Joe Benoit, Principal	

Associations and Individuals	Date
Pentecostal Assemblies of Newfoundland and the Pentecostal Education Committee Melvin M. Regular, Executive Officer Reverend A. Earl Batstone, Superintendent	Thursday, November 27, 1997
Labrador Metis Association Todd Russell, President	
Aboriginal Affairs Group Inc. Robert K. Groves, Principal	
Memorial University Mark Graesser, Professor	
Government of Newfoundland and Labrador Roger Grimes, Minister of Education	
The Hon. Stéphane Dion President of the Queen's Privy Council for Canada and Minister of Education	Monday, December 1, 1997
Department of Justice Mary Dawson, Associate Deputy Minister	
Privy Council Office Yves de Montigny, Director General, Constitutional Affairs	

APPENDIX 7

List of submissions

Arsenault, Maurice and Bernadette

Avalon West School District

Bambrick, Garry J.

Barry, Kevin

Battoock, Sheila

Benoit, Joseph A.

Bird, Barbara and Robert

Bishop O'Neill Collegiate School Council

Brother Rice High School

Canadian Catholic School Trustees' Association

Catholic Education Committee, Lewisporte/Gander School District No. 6

Congregation of Christian Brothers

Corner Brook – Catholic Schools

Darcy, Joseph B.

Deer Lake Pentecostal Action Committee

Denominational Education Commission

Diocese Labrador City – Schefferville Diocese

Dion, Hon. Stéphane

Dyson, Theresa

Education First

Evangelical Fellowship of Canada

"Fédération des Parents Francophones de Terre-Neuve et du Labrador"

Federation of Independent Schools in Canada

Fleming, Prof. Donald J.

Friends of Public Education in Ontario Inc.
G. Shaw Collegiate
Gonzaga Parents' Association
Grimes, Roger
Harris, Jack
Integrated Education Committee
Keats, Janet
Keep Gonzaga Jesuit Committee
Labrador Metis Association
Lipsett, Edward H.
Local Action Committee – Charisma School System
Local Action Committee – Middle Arm Burlington-Smith's Harbour
MacDonald, James H.
Marshall, Mary-Ann
McCarthy, Tétrault, Barristers and Solicitors
Newfoundland Denomination Schools / Archbishop Emeritus of Toronto
Newfoundland and Labrador Catholic Education Association
Newfoundland and Labrador Human Rights Association
Newfoundland and Labrador Teachers' Association
O.L.Q.P. – Petitions
Ontario Catholic School Trustees' Association
Our Lady of Lourdes Parish
Our Lady Queen of Peace – Parent Action Committee
Our Lady Queen of Peace Parish
Our Lady Queen of Peace School
Pentecostal Assemblies of Newfoundland and the Provincial Pentecostal Education Committee

Pentecostal Assemblies of Newfoundland – Petitions

Pentecostal Parents' Action Committee

Poole, Althouse, Clarke, Thompson & Thomas, Barristers and Solicitors

Ralph Laite School Council

Roman Catholic Education Committee of the Denominational Education Commission

Roman Catholics in District No 5

Roman Catholics in District No 10

R. W. Parsons Complex

Seventh Day Adventist Church

Shallow, William

St. Pius X Parent Teacher Association

St. Thomas University

Taylor, Leo P.

Vancouver College

Vista School District – Roman Catholic Education Committee

A copy of the relevant Minutes of Proceedings (*Meetings Nos. 1 to 15*) is tabled.

Respectfully submitted,

Hon. Joyce Fairbairn, Senator Gerry Byrne, M.P.

Joint Chairs

NEWFOUNDLAND SCHOOLS AMENDMENT DISSENTING OPINION FROM THE REFORM PARTY

For the second time in less than three years, the government of Newfoundland and Labrador is seeking Parliament's approval of an amendment to Term 17 of the Articles of Union. There have been two referendums in the province, the first obtained 54.8% approval and the proposed amendment was passed by Parliament.

Implementing the new education system is a complicated business requiring the integration of different denominational systems, the creation of new school boards with advisory committees, the closing of schools and the laying off of 500 teachers. The Catholic and Pentecostal communities went to court and obtained an interim injunction against the implementation of the provisions of the *Education Act*.

The Newfoundland government could have gone to full trial or amended the legislation to provide a more workable process for implementing the new Term 17. Instead, it decided to have another referendum. The court decision was handed down on July 8 and the referendum was called on July 31. There was no debate in the House of Assembly prior to the announcement of the referendum and no hearings on the proposed amendment.

The proposed new Term 17 was only unveiled two days before the advanced poll and a week before the vote. Catholics and Pentecostals argued that the actual term did not conform with the question so that the informed consent of the electorate in general and the affected minorities in particular is questionable. The question referred to "opportunities for religious education" but the new Term only guarantees "courses in religion that are not specific to a religious denomination". To them, courses prescribed for all that do not provide the specifics of their denominational beliefs are not the equivalent of religious education as it was understood by voters considering the question.

The referendum obtained 73% support, significantly higher than the support for the previous amendment and it carried in all but one of the province's 48 ridings. In the circumstances, despite some reservations about the actual conduct of the referendum and the short time frame for opponents of the change to mobilize, we find that the first test used by Reform in judging whether to support a constitutional change, namely democratic consent of the majority of the people affected by the change, has been met.

Further, Term 17 clearly applies only to one province and so can be amended under section 43, the bilateral amending formula. In fact, Term 17 has already been amended twice under that provision, to add Pentecostals and to rewrite the Term. The court case which precipitated the second referendum did not challenge the validity of the new Term 17 itself. It challenged the process established by statute to bring the new educational

system into being. We are therefore prepared to assume that the revised Term 17 meets the test of the rule of law.

This does not settle the issue. As in the recent Quebec schools amendment, Parliament must be assured that the proposal is in the national interest. When the amendment affects entrenched rights as this amendment clearly does, Parliament must be especially vigilant that the democratic consent includes a demonstrated assent of the affected holders of those rights. Where rights are being enhanced, the assent can be assumed. In this case, it is undeniable that rights are being prejudicially affected. The named denominations will lose control of their schools although the new Term 17 does contain some new rights which can be exercised by the parents rather than the denominations.

Determining the extent of consent among the members of the protected denominations is difficult because the situation in Newfoundland and Labrador is complex. Term 17 guarantees denominational education to eight named denominations. In practice, several of the denominations operated schools together to produce viable numbers. In the hearings, the issue was narrowed to consent of the Catholic and Pentecostal minorities.

The question whether a majority of Catholics had voted in favor was the subject of differing analyses of the results in the Committee. Certainly, the Catholic hierarchy is opposed. It is generally accepted that the relatively small Pentecostals (7.1%) voted overwhelmingly against the proposed change.

If the existing Term 17 is considered as covering all named denominations as a group then there has been consent. If it is viewed as providing individual guarantees then at least one and possibly two affected denominations have dissented.

Parliament is being asked to strip Term 17 of all guarantees of denominational education and replace them with a guarantee of "courses in religion that are not specific to a religious denomination" and a guarantee that "religious observances shall be permitted in a school where requested by parents". Is there a compelling reason to do so? In his brief, the Minister of Education of Newfoundland advanced the need to modernize the educational system "for educational excellence and fiscal responsibility". We agree wholeheartedly with those goals but question whether these goals cannot be achieved under the current Term 17. The system was being changed. Some schools were to be closed. Efficiencies were being achieved.

Where a minority objects, we submit that each Member of Parliament and Senator will have to decide whether it is in the Canadian national interest to approve the proposed constitutional amendment. There are conflicting values raised by this proposed amendment including the right of the minorities when a large majority has voted to eliminate their rights. Although Minister Dion argued that this was not a "fundamental right" like freedom of speech or freedom of religion which cannot be taken away by a

majority vote, we are troubled by the distinction he has drawn and the precedent which Parliament is setting in this case.

Since the vote on the Newfoundland schools amendment is presumed to be a "free vote", we make no recommendation as to whether to oppose or support but commend the above arguments and concerns to each Member's judgment.

DISSENTING OPINION FROM THE PROGRESSIVE CONSERVATIVE OPPOSITION IN THE SENATE

The Members of the Joint Committee from the Progressive Conservative Opposition in the Senate, Senator William Doody, Senator Lowell Murray and Senator Noël A. Kinsella, disassociate themselves from this Report and the recommendations contained therein.

MINUTES OF PROCEEDINGS

Wednesday, December 3, 1997
(Meeting No. 15)

[Text]

The Special Joint Committee on the Amendment to Term 17 of the Terms of Union of Newfoundland met *in camera* at 4:46 p.m., this day, in room 536 Wellington, the Co-Chairs, Joyce Fairbairn and Gerry Byrne, presiding.

Members of the Committee present: Pierre Brien, Gerry Byrne, Elinor Caplan, Paul DeVillers, Michelle Dockrill, Raymonde Folco, Peter Goldring, Inky Mark, Joe McGuire, Rey Pagtakhan, Werner Schmidt.

Acting Member present: Mauril Bélanger for Claudette Bradshaw.

Representing the Senate: Joyce Fairbairn, Philippe D. Gigantès, Noël A. Kinsella, Landon Pearson, William Rompkey.

In attendance: From the Parliamentary Research Branch: Mollie Dunsmuir and Jack Stillborn, Research Officers.

Pursuant to the Orders of Reference adopted by the Senate on November 5, 1997 and by the House of Commons on October 28, 1997, the Committee met to consider matters related to the proposed resolution respecting a proposed Amendment to Term 17 of the Terms of Union of Newfoundland with Canada concerning the Newfoundland school system.

The Committee continued consideration of its draft report.

Bill Rompkey moved,—That the draft report, as amended, be concurred in.

The question being put on the motion, it was agreed to on the following division: YEAS 12; NAYS 4.

It was agreed,—That the Co-Chairs be authorized to make such grammatical and editorial changes to the report as may be necessary without changing the substance of the report.

It was agreed,—That the Co-Chairs table the report to their respective House as soon as possible.

It was agreed,—That 200 copies of the report be printed by the Senate and 550 copies of the report be printed by the House of Commons.

On motion of Werner Schmidt, it was agreed,—That the Committee authorize the printing of dissenting opinions as appendices to the report, immediately after the signatures of the Joint Chairs.

At 5:46 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

Roger Préfontaine and Blair Armitage

Co-Clerks of the Committee

Sur motion de Werner Schmidt, il est convenu.—Que le Comité autorise l'impression d'opinions dissidentes en annexe au rapport, à la suite de la signature des coprésidents.

À 17 h 46, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

Les cogreffiers du Comité

Roger Préfontaine et Blair Armittage

PROCÈS-VERBAL

Le mercredi 3 décembre 1997
(Séance n° 15)

[Traduction]

Le Comité mixte spécial concernant la modification à la clause 17 des Conditions de l'Union de Terre-Neuve se réunit aujourd'hui à huis clos, à 16 h 46, dans la pièce 536 de l'édifice Wellington, sous la présidence de l'honorable Joyce Fairbairn et de Gerry Byrne (coprésidents).

Membres du Comité présents : Pierre Brien, Gerry Byrne, Elinor Caplan, Paul DeVilliers, Michelle Dockrill, Raymond Folco, Peter Goldring, Inky Mark, Joe McGuire, Ray Pagtakhan, Werner Schmidt.

Membre suppléant présent : Mauril Bélanger pour Claudette Bradshaw.

Représentant le Sénat : Joyce Fairbairn, Philippe D. Gigantes, Noël A. Kinsella, Landon Pearson, William Rompkey

Aussi présents : *Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement* : Mollie Dunsmuir et Jack Stillborn, attachés de recherche.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le 5 novembre 1997 et par la Chambre des communes le 28 octobre 1997, le Comité se réunit pour étudier les différents aspects du projet de résolution concernant la modification que l'on propose d'apporter à la clause 17 des Conditions de l'Union de Terre-Neuve avec le Canada à l'égard du système scolaire de Terre-Neuve.

Le Comité poursuit l'examen de son ébauche de rapport.

Bill Rompkey propose,—Que l'ébauche de rapport, ainsi modifiée, soit adoptée.

La motion, mise aux voix, est adoptée par le vote suivant : POUR 12; CONTRE 4.

Il est convenu,—Que les coprésidents soient autorisés à apporter aux rapports les changements d'ordre grammatical et stylistique jugés nécessaires, sans en altérer le fond. Il est convenu,—Que les coprésidents déposent le rapport dans leur Chambre respective, aussitôt que possible.

Il est convenu,—Que le Sénat fasse imprimer 200 exemplaires du rapport et que la Chambre des communes en fasse imprimer 550.

OPINION DISSIDENTE DE L'OPPOSITION PROGRESSISTE- CONSERVATRICE AU SÉNAT

Les membres du comité mixte appartenant à l'opposition progressiste-conservatrice au Sénat, les sénateurs William Doody, Lowell Murray et Noël A. Kinsella, se dissocient de ce rapport et des recommandations qu'il renferme.

national du Canada de l'approuver, car elle met en cause des valeurs contradictoires, dont la protection des droits des minorités lorsqu'une forte majorité vote en faveur de leur abolition. Le ministre des Affaires intergouvernementales, M. Dion, a fait valoir que le droit en cause n'est pas un « droit fondamental » — comme la liberté de mouvement ou de religion, qu'un simple vote majoritaire ne suffit pas à abolir —, mais la distinction qu'il a faite et le précédent que le Parlement créerait en approuvant la modification proposée nous apparaissent troublants.

Comme le vote sur la modification constitutionnelle relative au système scolaire de Terre-Neuve est censé être un « vote libre », nous ne recommandons pas d'appuyer ou de rejeter la modification proposée; nous laissons simplement les arguments et les préoccupations énoncés ici au bon jugement de chaque député.

ne contestaient pas la validité de la nouvelle clause 17, mais le processus établi dans la loi pour permettre la création du nouveau système scolaire. Nous présumons donc volontiers que la nouvelle clause 17 respecte le critère de la primauté du droit.

Mais le problème n'est pas réglé pour autant. Comme dans le cas de la modification demandée récemment par le Québec pour modifier son système scolaire, le Parlement doit être convaincu que la modification proposée sert l'intérêt national. Si elle altère des droits garantis dans la Constitution, comme c'est très clairement le cas en l'occurrence, le Parlement doit veiller tout particulièrement à ce que l'appui manifeste englobe l'aval clairement exprimé de ceux et celles qui, parmi les titulaires de ces droits, seront touchés. Lorsqu'une modification élargit des droits, on est en droit de présumer que les personnes touchées y consentent. Or, dans le cas présent, il est indéniable qu'elle leur est préjudiciable. Les confessions nommées perdront le contrôle de leurs écoles et ce, même si la nouvelle clause 17 accorde quelques droits nouveaux que les parents, et non les groupes confessionnels, pourront exercer.

Étant donné la complexité de la situation à Terre-Neuve et au Labrador, il est difficile d'établir avec certitude l'étendue de l'appui que la modification a obtenu chez les membres des groupes confessionnels protégés. La clause 17 garantit l'enseignement religieux aux huit groupes confessionnels qui y sont expressément nommés. Or, dans la pratique, plusieurs de ces groupes administreront des écoles conjointement afin d'obtenir suffisamment d'élèves pour les rentabiliser. Au cours de nos audiences, il n'a été question que du consentement des Catholiques et des Pentecôtistes.

Si l'on part du principe que l'actuelle clause 17 vise collectivement tous les groupes confessionnels qui y sont nommés, il est possible de conclure que ces deux groupes ont appuyé la modification. Si l'on considère, au contraire, qu'elle confère des garanties à chacun de ces groupes à titre individuel, il faut conclure qu'au moins un des groupes touchés a rejeté la modification, et peut-être même deux.

Le gouvernement de Terre-Neuve demande au Parlement de retirer de la clause 17 toutes les garanties relatives à l'enseignement religieux et d'y garantir que sera dispensé un « enseignement religieux qui ne vise pas une religion en particulier » et que « l'observance d'une religion sera permise dans une école [donnée] si les parents le demandent ». Ces modifications s'imposent-elles absolument? Dans son mémoire, le ministre de l'Éducation de Terre-Neuve a fait valoir que « l'excellence de l'éducation et la responsabilité financière » exigent la modernisation du système scolaire. Nous souscrivons certes de tout cœur à ces objectifs, mais nous ne sommes pas certains qu'il soit impossible de les atteindre sous le régime de l'actuelle clause 17. En effet, le gouvernement de Terre-Neuve aurait quand même réformé le système scolaire, fermé des écoles et réalisé des économies.

Comme une minorité s'oppose à la modification constitutionnelle proposée, nous sommes d'avis qu'il incombe à chaque député et sénateur de décider s'il est dans l'intérêt

OPINION DISSIDENTE SUR LA MODIFICATION DE LA CONSTITUTIONNELLE RELATIVE AU SYSTÈME SCOLAIRE DE TERRE-NEUVE

Pour la seconde fois en moins de trois ans, le gouvernement de Terre-Neuve et du Labrador demande au Parlement d'approuver une modification à la Clause 17 des Conditions de l'union de Terre-Neuve avec le Canada. Deux référendums ont été tenus dans la province. À l'issue du premier, le Parlement a adopté la modification proposée, 54,8 p. 100 des électeurs l'ayant appuyée.

La mise en oeuvre du nouveau système d'éducation n'est pas une affaire simple, car elle requiert l'intégration de divers systèmes confessionnels, la création de nouvelles commissions scolaires dotées de comités consultatifs, la fermeture d'écoles et la mise à pied de 500 enseignants. Les groupes catholique et pentecôtiste ont fait appel aux tribunaux et obtenu une injonction interlocutoire pour empêcher l'application des dispositions de l'*Education Act*.

Le gouvernement de Terre-Neuve aurait pu les obliger à lui intentier un procès en bonne et due forme ou amender son projet de loi de manière à simplifier le processus d'application de la nouvelle clause 17. Il a plutôt opté pour un second référendum. Le tribunal a rendu son jugement le 8 juillet, et le référendum a été appelé le 31 du même mois. Avant d'annoncer le référendum, le gouvernement n'a ordonné aucun débat à l'assemblée législative et n'a tenu aucune audience sur la modification proposée.

Le libellé de la nouvelle clause 17 n'a été dévoilé que deux jours avant le jour du scrutin par anticipation et une semaine avant celui du scrutin. Les Catholiques et les Pentecôtistes ayant soutenu que le texte de la question ne reflétait pas celui de la clause proposée, il faut douter que l'électorat en général et les minorités concernées en particulier aient avalisé la proposition en connaissance de cause. La question faisait état des « possibilités d'enseignement religieux » alors que la nouvelle clause ne garantit qu'« un enseignement religieux qui ne vise pas une religion en particulier ». Pour ces deux groupes, des cours prescrits pour tous et ne portant pas sur les principes spécifiques à leur foi propre n'équivalaient pas à l'enseignement religieux que les électeurs avaient à l'esprit lorsqu'ils ont lu la question.

La nouvelle clause 17 a recueilli 73 p. 100 des suffrages, soit beaucoup plus que la première modification proposée, et elle a été appuyée dans 47 des 48 circonscriptions de la province. Dans les circonstances, en dépit de certaines réserves sur la direction même du référendum et du peu de temps que les adversaires de la proposition ont eu pour se mobiliser, nous concluons que le premier critère appliqué par le Parti réformiste pour décider de souscrire ou non à la modification constitutionnelle proposée, à savoir l'appui démocratique de la majorité des personnes touchées par la modification, a été respecté. De plus, comme la clause 17 s'applique clairement à une seule province, elle peut être modifiée aux termes de l'article 43, relatif à la formule de modification bilatérale. En fait, la province a déjà obtenu deux modifications à la clause 17 aux termes du même article, une fois pour y faire état des Pentecôtistes et une autre pour remanier le texte de la clause. Les auteurs de l'action en justice qui a précipité la tenue du second référendum

Un exemplaire des Procès-verbaux du comité (*réunions n° 1 à 15*) est déposé.

Respectueusement soumis,

Les coprésidents,

L'hon. Joyce Fairbairn, sénateur Gerry Byrne, député

«Our Lady Queen of Peace School»

Paroisse Our Lady of Lourdes Parish»

«Pentecostal Assemblies of Newfoundland and the Provincial Pentecostal Education Committee»

«Pentecostal Assemblies of Newfoundland» – Pétitions

«Pentecostal Parents' Action Committee»

Poole, Althouse, Clarke, Thompson & Thomas, avocats

Ralph Laite School Council

«Roman Catholic Education Committee of the Denominational Education Commission»

R. W. Parsons Complex

Shallow, William

Taylor, Leo P.

Université St. Thomas

«Vancouver College»

«Vista School District – Roman Catholic Education Committee»

Eglise adventiste du Septième jour
 «Evangelical Fellowship of Canada»
 Fédération canadienne des écoles privées
 Fédération des Parents Francophones de Terre-Neuve et du Labrador
 Fleming, Prof. Donald J.
 «Friends of Public Education in Ontario Inc.»
 «G. Shaw Collegiate»
 «Gonzaga Parents' Association»
 Grimes, Roger
 Harris, Jack
 Integrated Education Committee
 Keats, Janet
 «Labrador Métis Association»
 Les catholiques du district n° 5
 Les catholiques du district n° 10
 Lipsett, Edward H.
 «Local Action Committee – Charisma School System»
 «Local Action Committee – Middle Arm Burlington-Smith's Harbour»
 MacDonald, James H.
 Marshall, Mary-Ann
 McCarthy, Tétrault, avocats
 «Newfoundland Denomination Schools / Archbishop Emeritus of Toronto»
 «Newfoundland and Labrador Human Rights Association»
 O.L.Q.P. – Pétitions
 «Ontario Catholic School Trustees' Association»
 «Our Lady Queen of Peace – Parent Action Committee»
 Our Lady Queen of Peace Parish»

ANNEXE 7

Liste des mémoires

Arsenault, Maurice et Bernadette

Association canadienne des commissaires d'écoles catholiques

Association des enseignants et enseignantes de Terre-Neuve et du Labrador

Association des parents d'élèves et des enseignants de St. Pius X

Association pour l'éducation catholique de Terre-Neuve et du Labrador

«Avalon West School District»

Bambrick, Garry J.

Barry, Kevin

Battcock, Sheila

Benoit, Joseph A.

Bird, Barbara et Robert

«Bisop O'Neill Collegiate School Council»

«Brother Rice High School»

Catholiques romains du district scolaire N° 6 de Lewisporte/Gander

Comité d'action pentecôtiste de Deer Lake

Comité «Keep Gonzaga Jesuit»

«Congregation of Christian Brother»

Darcy, Joseph B.

«enominational Education Commission»

Diocèse de Labrador City – Diocèse de Schefferville

Dion, L'hon. Stéphane

Dyson, Theresa

Écoles catholiques de Corner Brook

«Education First»

Organisations ou particuliers	Date
-------------------------------	------

*Pentecostal Assemblies of Newfoundland and the
Pentecostal Education Committee*

Le jeudi 27 novembre 1997

Melvin M. Regular, administrateur
Révérend A. Earl Batstone, surintendant

Association des Métis du Labrador

Todd Russell, président

Aboriginal Affairs Group Inc.

Robert K. Groves, directeur

Université Memorial

Mark Graesser, professeur

Gouvernement de Terre-Neuve et du Labrador

Roger Grimes, ministre de l'éducation

L'hon. Stéphane Dion

Le lundi 1^{er} décembre 1997

Président du Conseil privé de la Reine pour le
Canada et ministre des Affaires
intergouvernementales

Ministère de la Justice

Mary Dawson, sous-ministre déléguée

Bureau du Conseil privé

Yves de Montigny, directeur général, Affaires
constitutionnelles

Organisations ou particuliers	Date
-------------------------------	------

Booth Memorial Le mardi 25 novembre 1997

Jennifer Bragg, étudiante
Erin Riche, étudiant
Tara Snelgrove, étudiante

Regina High School

Jennifer Thornhill, étudiante, représentante
catholique

Deer Lake Pentecostal School

Erika Budgell, étudiante, représentante
pentecôtiste

Hardman Collegiate

Andrea Hall, étudiante
Stéphanie Short, étudiante

Roman Catholic Education Committee

Le mercredi 26 novembre 1997

Bonaventure Fagan, administrateur

Catholic Education Council of Newfoundland and Labrador

Le très révérend James H. MacDonald, D.D.,
archevêque de St. John's et président de
l'éducation catholique de Terre-Neuve et du
Labrador

Poole, Althouse, Clarke, Thompson & Thomas,
avocats

Joseph S. Hutchings, conseiller juridique

Education First

Oonagh O'Dea, membre
Brenda Bryant, membre

École St. Anne

Joe Benoit, directeur

Organisations ou particuliers	Date
-------------------------------	------

St. Pius X Parent Teacher Association

Janet M. Henley Andrews, présidente
Susan Hiscock, vice-présidente

Le lundi 24 novembre 1997

Gonzaga High School Parents Association

Patrick O' Shea, président

Committee to Keep Gonzaga Jesuit

Catherine Young, membre

Association canadienne des libertés civiles

Alan Borovoy, conseiller juridique

St. Michael's College School

Père T. F. Mohan, directeur

Integrated Education Council

Le mardi 25 novembre 1997

Harry Elliott, administrateur

Eglise anglicane du Canada

Très révérend Donald F. Harvey

Université du Nouveau-Brunswick

Donald Fleming, professeur, faculté de droit

Université de St. Thomas

Patrick Malcolmson, professeur, faculté de

sciences politiques

Brother Rice High School

John Wheilan, étudiant, représentant catholique

Eugene Vaters Pentecostal Collegiate High School

Robyn Lamswood, étudiant, représentant

pentecôtiste

Organisations ou particuliers	Date
-------------------------------	------

Newfoundland and Labrador Human Rights Association
 Le jeudi 20 novembre 1997

Geof Buddun, vice-président
 Jerry Vink, directeur exécutif

Gouvernement de Terre-Neuve et du Labrador
 Le vendredi 21 novembre 1997

McCarthy, Tétrault, Avocats
 Gale Welsh, avocate, ministre de la Justice

Ian Binnie, avocat

Newfoundland and Labrador School Federation

Steve Wolinetz, vice-président

Association canadienne des commissaires d'école catholique
 Le lundi 24 novembre 1997

Debbie Ward, première vice-présidente
 Louise Irwin, membre du conseil
 John J. Flynn, secrétaire exécutif

Association des administrateurs des écoles catholiques de l'Ontario

Patrick J. Daly, président
 Patrick V. Slack, directeur exécutif
 Arthur Lamarche, directeur régional

Newfoundland and Labrador Teachers' Association

Brendan Doyle, président
 Wayne Noseworthy, directeur exécutif

Eglise adventiste du Septième jour du Canada

George Morgan, membre
 Barry Bussey, conseiller juridique

Pentecostal Parents Action Committee

Ron Mosher, membre
 Sharron Collins, secrétaire du Comité

ANNEXE 6

Liste de témoins

Organisations ou particuliers	Date
-------------------------------	------

L'hon. Stéphane Dion
Président du Conseil privé de la Reine pour le
Canada et ministre des Affaires
intergouvernementales

Ministère de la Justice

Mary Dawson, sous-ministre déléguée

Bureau du Conseil privé

Yves de Montigny, directeur général, Affaires
constitutionnelles

Gouvernement de Terre-Neuve et du Labrador

L'hon. Roger Grimes, ministre de l'Éducation
Deborah E. Fry, sous-ministre
Gale Welsh, avocate

Nouveau Parti démocratique de Terre-Neuve et du
Labrador

Jack Harris, chef

Université York

Anne Bayesky, faculté de droit
Le jeudi 20 novembre 1997

Université de l'Alberta

David Schneiderman, directeur général, Centre
des études constitutionnelles

*Newfoundland and Labrador Catholic Education
Association*

Helena Bragg, directrice exécutive
Alice Furlong, vice-présidente

4. Les Etats parties au présent Pacte s'engagent à respecter la liberté des parents et, le cas échéant, des tuteurs légaux de faire assurer l'éducation religieuse et morale de leurs enfants conformément à leurs propres convictions.

accessible à tous par tous les moyens appropriés et notamment par l'instauration progressive de la gratuité;

c) L'enseignement supérieur doit être rendu accessible à tous en pleine égalité, en fonction des capacités de chacun, par tous les moyens appropriés et notamment par l'instauration progressive de la gratuité;

(d) L'éducation de base doit être encouragée ou intensifiée, dans toute la mesure possible, pour les personnes qui n'ont pas reçu d'instruction primaire ou qui ne l'ont pas reçue jusqu'à son terme;

e) Il faut poursuivre activement le développement d'un réseau scolaire à tous les échelons, établir un système adéquat de bourses et améliorer de façon continue les conditions matérielles du personnel enseignant.

3. Les Etats parties au présent Pacte s'engagent à respecter la liberté des parents et, le cas échéant, des tuteurs légaux, de choisir pour leurs enfants des établissements autres que ceux des pouvoirs publics, mais conformes aux normes minimales qui peuvent être prescrites ou approuvées par l'Etat en matière d'éducation, et de faire assurer l'éducation religieuse et morale de leurs enfants, conformément à leurs propres convictions.

4. Aucune disposition du présent article ne doit être interprétée comme portant atteinte à la liberté des individus et des personnes morales de créer et de diriger des établissements d'enseignement, sous réserve que les principes énoncés au paragraphe 1 du présent article soient observés et que l'éducation donnée dans ces établissements soit conforme aux normes minimales qui peuvent être prescrites par l'Etat.

Pacte international relatif aux droits civils et politiques, A.G. res. 2200A (XXI), 21 U.N. GAOR Supp. (No. 16) at 52, U.N. Doc. A/6316 (1966), 999 U.N.T.S. 171, entrée en vigueur le 23 mars 1976.

Article 18

1. Toute personne a droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion; ce droit implique la liberté d'adopter une religion ou une conviction de son choix, ainsi que la liberté de manifester sa religion ou sa conviction, individuellement ou en commun, tant en public qu'en privé, par le culte et l'accomplissement des rites, les pratiques et l'enseignement.

2. Nul ne subira de contrainte pouvant porter atteinte à sa liberté d'avoir ou d'adopter une religion ou une conviction de son choix.

3. La liberté de manifester sa religion ou ses convictions ne peut faire l'objet que des seules restrictions prévues par la loi et qui sont nécessaires à la protection de la sécurité, de l'ordre et de la santé publique, ou de la morale ou des libertés et droits fondamentaux d'autrui.

Déclaration universelle des droits de l'homme, A.G. res. 217A (III), U.N. Doc A/810 à 71 (1948).

Article 26

1. Toute personne a droit à l'éducation. L'éducation doit être gratuite, au moins en ce qui concerne l'enseignement élémentaire et fondamental. L'enseignement élémentaire est obligatoire. L'enseignement technique et professionnel doit être généralisé; l'accès aux études supérieures doit être ouvert en pleine égalité à tous en fonction de leur mérite.

2. L'éducation doit viser au plein épanouissement de la personnalité humaine et au renforcement du respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Elle doit favoriser la compréhension, la tolérance et l'amitié entre toutes les nations et tous les groupes raciaux ou religieux, ainsi que le développement des activités des Nations Unies pour le maintien de la paix.

3. Les parents ont, par priorité, le droit de choisir le genre d'éducation à donner à leurs enfants.

Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, A.G. res. 2200A (XXI), 21 U.N. GAOR Supp. (No. 16) à 49, U.N. Doc. A/6316 (1966), 993 U.N.T.S. 3, entrée en vigueur le 3 janvier 1976.

Article 13

1. Les Etats parties au présent Pacte reconnaissent le droit de toute personne à l'éducation. Ils conviennent que l'éducation doit viser au plein épanouissement de la personnalité humaine et du sens de sa dignité et renforcer le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Ils conviennent en outre que l'éducation doit mettre toute personne en mesure de jouer un rôle utile dans une société libre, favoriser la compréhension, la tolérance et l'amitié entre toutes les nations et tous les groupes raciaux, ethniques ou religieux et encourager le développement des activités des Nations Unies pour le maintien de la paix.

2. Les Etats parties au présent Pacte reconnaissent qu'en vue d'assurer le plein exercice de ce droit:

- a) L'enseignement primaire doit être obligatoire et accessible gratuitement à tous;
- b) L'enseignement secondaire, sous ses différentes formes, y compris l'enseignement secondaire technique et professionnel, doit être généralisé et rendu

LOI CONSTITUTIONNELLE DE 1982

PARTIE I CHARTRE CANADIENNE DES DROITS ET LIBERTÉS

Droits à l'instruction dans la langue de la minorité

Langue d'instruction

23. (1) Les citoyens canadiens :

a) dont la première langue apprise et encore comprise est celle de la minorité francophone ou anglophone de la province où ils résident,

b) qui ont reçu leur instruction, au niveau primaire, en français ou en anglais au Canada et qui résident dans une province où la langue dans laquelle ils ont reçu cette instruction est celle de la minorité francophone ou anglophone de la province,

ont, dans l'un ou l'autre cas, le droit d'y faire instruire leurs enfants, aux niveaux primaire et secondaire, dans cette langue. (91)

Continuité d'emploi de la langue d'instruction

(2) Les citoyens canadiens dont un enfant a reçu ou reçoit son instruction, au niveau primaire ou secondaire, en français ou en anglais au Canada ont le droit de faire instruire tous leurs enfants, aux niveaux primaire et secondaire, dans la langue de cette instruction.

Justification par le nombre

(3) Le droit reconnu aux citoyens canadiens par les paragraphes (1) et (2) de faire instruire leurs enfants, aux niveaux primaire et secondaire, dans la langue de la minorité francophone ou anglophone d'une province :

a) s'exerce partout dans la province où le nombre des enfants des citoyens qui ont ce droit est suffisant pour justifier à leur endroit la prestation, sur les fonds publics, de l'instruction dans la langue de la minorité;

b) comprend, lorsque le nombre de ces enfants le justifie, le droit de les faire instruire dans des établissements d'enseignement de la minorité linguistique financés sur les fonds publics.

1. La clause 17 des Conditions de l'union de Terre-Neuve avec le Canada figurant à l'annexe de la *Loi sur Terre-Neuve* est abrogée et remplacée par ce qui suit :

« 17. En ce qui concerne la province de Terre-Neuve, le texte qui suit s'applique au lieu de l'article quatre-vingt-treize de la *Loi constitutionnelle de 1867*.

Dans la province de Terre-Neuve et pour l'adite province, la Législature a le pouvoir exclusif d'édicter des lois sur l'enseignement, mais :

a) sauf dans la mesure prévue aux alinéas b) et c), sont confessionnelles les écoles dont la création, le maintien et le fonctionnement sont soutenus par les deniers publics; toute catégorie de personnes jouissant des droits prévus par la présente clause, dans sa version au 1^{er} janvier 1995, conserve le droit d'assumer aux enfants qui y appartiennent l'enseignement religieux, l'exercice d'activités religieuses et la pratique de la religion à l'école; les droits des catégories de personnes qui se sont regroupées par un accord conclu en 1969 pour constituer un système scolaire unifié sont assimilés à ceux dont jouit une catégorie de personnes en application de la présente clause;

b) sous réserve du droit provincial d'application générale prévoyant les conditions de la création ou du fonctionnement des écoles :

(i) toute catégorie de personnes visée à l'alinéa a) a le droit de créer, maintenir et faire fonctionner une école soutenue par les deniers publics;

(ii) la Législature peut approuver la création, le maintien et le fonctionnement d'une école soutenue par les deniers publics, qu'elle soit confessionnelle ou non;

c) toute catégorie de personnes qui exerce le droit prévu au sous-alinéa b)(i) conserve le droit d'assurer l'enseignement religieux, l'exercice d'activités religieuses et la pratique de la religion à l'école ainsi que d'y régir les activités académiques touchant aux croyances religieuses, la politique d'admission des étudiants et l'affectation et le congédiement des professeurs;

d) les écoles visées aux alinéas a) et b) reçoivent leur part des deniers publics conformément aux barèmes fixés par la Législature sur une base exempte de différenciation injuste;

e) si elles le désirent, les catégories de personnes jouissant des droits prévus par la présente clause ont le droit d'élire une proportion d'au moins deux tiers des membres d'un conseil scolaire et une de ces catégories a le droit d'élire le nombre de membres de cette proportion qui correspond au pourcentage de la population qu'elle représente dans le territoire qui est du ressort du conseil. »

2. Titre de la présente modification : *Modification constitutionnelle de 1997 (Loi sur Terre-Neuve)*.

Gazette du Canada

Partie II

OTTAWA, LE VENDREDI 2 MAI 1997

Enregistrement

TR/97-55 2 mai 1997

LOI CONSTITUTIONNELLE DE 1982

Proclamation de 1987 modifiant la Constitution (Loi sur Terre-Neuve)

ROMÉO LEBLANC

[L.S.]

Canada

Elizabeth Deux, par la Grâce de Dieu, REINE du Royaume-Uni,
du Canada et de ses autres royaumes et territoires, Chef du
Commonwealth, Défenseur de la Foi.

Par Son Excellence le très honorable Roméo LeBlanc, gouverneur
général et commandant en chef du Canada

Salut :

Proclamation

Attendu :

que l'article 43 de la *Loi constitutionnelle de 1982* prévoit que
la Constitution du Canada peut être modifiée par proclamation du
gouverneur général sous le grand sceau du
Canada, autorisée par des résolutions du Sénat, de la Chambre
des communes et de l'assemblée législative de chaque province
concernée;

que l'article 47 de la *Loi constitutionnelle de 1982* prévoit qu'il
n'a pas été adopté de résolution dans un délai de cent quatre-vingts
jours suivant l'adoption de celle de la Chambre des communes et

si cette dernière, après l'expiration du délai, adopte une nouvelle
résolution dans le même sens;

que la Chambre des communes a adopté, le 3 juin 1996, une
résolution autorisant la modification de la Constitution du Canada
et que, à défaut d'autorisation du Sénat, elle a adopté une nou-
velle résolution dans le même sens le 4 décembre 1996;

que le Parlement n'a pas été prorogé ni dissous pendant la pé-
riode du 3 juin 1996 au 4 décembre 1996;

que l'Assemblée législative de la province de Terre-Neuve a
adopté, le 31 octobre 1995, une résolution autorisant la modifica-
tion de la Constitution du Canada;

que le Conseil privé de la Reine pour le Canada m'a recom-
mandé de prendre la présente proclamation;
sachez que je proclame la Constitution du Canada modifiée en
conformité avec l'annexe ci-jointe.

En foi de quoi, j'ai rendu les présentes lettres patentes et y ai fait
apposer le grand sceau du Canada.

Fait à ma résidence d'Ottawa, le vingt et unième jour d'avril de
l'an de grâce mil neuf cent quatre-vingt-dix-sept.

Par ordre,

Le premier ministre du Canada
JEAN CHRÉTIEN

Le procureur général du Canada
ALLAN ROCK

Le registraire général du Canada
JOHN MANLEY

ANNEXE

Modification de la Constitution du Canada

1. (1) Le numéro d'article 3 de la Loi sur Terre-Neuve est remplacé par le numéro de paragraphe 3(1).
- (2) L'article 3 de la même loi est modifié par adjonction de ce qui suit :

Mentions «(2) Toute mention de la présente loi ou des conditions de l'union de Terre-Neuve au Canada figurant à l'annexe de la présente loi vaut mention des modifications qui y sont apportées.»

2. (1) La désignation numérique de la clause 17 des conditions de l'union de Terre-Neuve au Canada figurant à l'annexe de la même loi est remplacée par la désignation numérique 17(1).
- (2) La clause 17 des conditions de l'union de Terre-Neuve au Canada figurant à l'annexe de la même loi est modifiée par adjonction de ce qui suit :

«(2) Pour l'application du paragraphe un de la présente clause, les Pentecostal Assemblies of Newfoundland ont, à Terre-Neuve, tous les mêmes droits et privilèges à l'égard des écoles confessionnelles et des collèges confessionnels que ceux détenus de droit à Terre-Neuve lors de l'union par toute autre catégorie de personnes: les expressions «toutes semblables écoles» et «tous semblables collèges», à l'alinéa a) et b) de la présente clause, visent dès lors respectivement les écoles et les collèges des Pentecostal Assemblies of Newfoundland.»

Titre

3. Titre de la présente modification: *Modification constitutionnelle de 1987 (Loi sur Terre-Neuve).*

Enregistrement

TR/88-11 20 janvier 1988

LOI CONSTITUTIONNELLE DE 1982

**Proclamation de 1987 modifiant la Constitution
(Loi sur Terre-Neuve)**

Par Son Excellence la très honorable Jeanne Sauvé, gouver-
neur général et commandant en chef du Canada
À tous ceux qu'il appartiendra.

Salut :

JEANNE SAUVÉ

Proclamation

Attendu : que l'article 13 de la Loi constitutionnelle de 1982
prévoit que la Constitution du Canada peut être modifiée par
proclamation du gouverneur général sous le grand sceau du
Canada, autorisée par des résolutions du Sénat, de la Chambre
des communes et de l'Assemblée législative de chaque province
concernée;

Que le Sénat, la Chambre des communes et l'Assemblée
législative de la province de Terre-Neuve ont, par résolution,
autorisé la modification de la Constitution du Canada par pro-
clamation du gouverneur général sous le grand sceau du
Canada;

Que le Conseil privé de la Reine pour le Canada m'a
demandé de prendre la présente proclamation,
Sachez que je proclame la Constitution du Canada modifiée
en conformité avec l'annexe ci-jointe.

En foi de quoi, j'ai rendu les présentes lettres patentes et y ai
fait apposer le grand sceau du Canada.
Fait en ma résidence d'Ottawa, le vingt-deuxième jour de
décembre de l'an de grâce mil neuf cent quatre-vingt-sept.

Par ordre,

*Le registraire général
du Canada*

*Le procureur général
du Canada*

HARVIE ANDRE RAY HNATYSHYN

Le premier ministre du Canada

BRIAN MULRONEY

ANNEXE

CONDITIONS DE L'UNION

DE

TERRE-NEUVE AU CANADA

[Note : Dans cette annexe, «Actes de l'Amérique du Nord britannique, 1867 à 1946» a été remplacé par «Lois constitutionnelles de 1867 à 1940». Les lois de 1943 et de 1946 ont été abrogées par la *Loi constitutionnelle de 1982* (n° 44 *infra*).]

ACCORD CONCLU LE ONZIÈME JOUR DE DÉCEMBRE 1948
ENTRE LE CANADA ET TERRE-NEUVE

ENSEIGNEMENT

17. En* qui concerne la province de Terre-Neuve, la clause suivante devra s'appliquer au lieu de l'article quatre-vingt-treize de la Loi constitutionnelle de 1867:

Dans la province de Terre-Neuve et pour ladite province, la Législature aura le pouvoir exclusif d'édicter des lois sur l'enseignement, mais la Législature n'aura pas le pouvoir d'adopter des lois portant atteinte aux droits ou privilèges que la loi, à la date de l'Union, conférait dans Terre-Neuve à une ou plusieurs catégories de personnes relativement aux écoles confessionnelles, aux écoles communes (fusionnées) ou aux collèges confessionnels, et, à même les deniers publics de la province de Terre-Neuve affectés à l'enseignement.

a) toutes semblables écoles recevront leur part desdits deniers conformément aux barèmes établis à l'occasion par la Législature, sur une base exempte de différenciation injuste, pour les écoles fonctionnant alors sous l'autorité de la Législature; et

b) tous semblables collèges recevront leur part de toute subvention votée à l'occasion pour les collèges fonctionnant alors sous l'autorité de la Législature, laquelle subvention devra être distribuée sur une base exempte de différenciation injuste.

Considérant qu'une délégation choisie parmi les membres de la Convention nationale de Terre-Neuve, organisme élu par la population de Terre-Neuve, a consulté le gouvernement du Canada en 1947 aux fins de découvrir sur quelle base juste et équitable pourrait s'effectuer l'union de Terre-Neuve au Canada;

Considérant qu'à la suite de pourparlers avec la délégation, le gouvernement du Canada a transmis à Son Excellence le gouverneur de Terre-Neuve, pour qu'il soit soumis à la Convention nationale, un exposé des conditions que le gouvernement du Canada serait disposé à recommander au Parlement du Canada comme constituant une base d'union juste et équitable, si la population de Terre-Neuve désirait entrer dans la Confédération;

Considérant que les conditions proposées ont été discutées à la Convention nationale de Terre-Neuve et soumises à la population de Terre-Neuve qui, par une majorité de voix lors d'un référendum tenu le vingt-deuxième jour de juillet 1948, a exprimé son désir de s'unir à la Confédération canadienne;

Considérant qu'à la suite du référendum les gouvernements du Royaume-Uni, du Canada et de Terre-Neuve sont convenus que des représentants du Canada et de Terre-Neuve devraient se réunir et arrêter les conditions et dispositions définitives en vue de l'union de Terre-Neuve au Canada;

Et considérant que des représentants autorisés du Canada et des représentants autorisés de Terre-Neuve ont arrêté comme conditions de l'union de Terre-Neuve au Canada les clauses ci-après énoncées;

Il est, en conséquence, convenu de ce qui suit:

CONDITIONS DE L'UNION

MODIFICATIONS BILATÉRALES APPORTÉES EN VERTU DE L'ARTICLE 43
DEPUIS 1982

- En 1987, la clause 17 des Conditions de l'union de Terre-Neuve a été modifiée afin que la confession pentecôtiste jouisse des mêmes droits en matière d'éducation que les sept autres groupes confessionnels de Terre-Neuve et du Labrador, protégés par la Constitution.
- En 1993, l'article 16.1 a été ajouté à la *Charte canadienne des droits et libertés*, afin de garantir l'égalité des deux communautés de langue officielle du Nouveau-Brunswick.
- En 1993, les Conditions de l'adhésion de l'Île-du-Prince-Édouard ont été modifiées afin que la Constitution ne garantisse plus un service de traversier, mais plutôt un ouvrage de franchissement, c'est-à-dire un pont.
- En 1996, la clause 17 des Conditions de l'union de Terre-Neuve a été modifiée de nouveau.
- Plus tôt cette année, un comité mixte spécial, composé à peu près des mêmes membres que le Comité actuel, a fait l'examen et recommandé l'adoption d'une résolution qu'avait adoptée à l'unanimité l'Assemblée nationale du Québec, afin de supprimer l'obligation au Québec d'assurer des systèmes scolaires confessionnels financés par le secteur public.

ANNEXE 1

Référendum de septembre 1997 à Terre-Neuve

Circonscription électorale	Ont voté ¹ % de la population	Ont voté ¹ Ont	Non ¹ voté	% de la population Catholiques ²	% de la population Pentecôtis- tes ²	% de la population Catholiques et Pentecôtis- tes	Notes		
Baie Verte	45,2	57,9	42,1	23,0	25,0	48,0	48 circonscriptions électorales	28 des 48 circonscriptions > 50% de participation	47 des 48 circonscriptions > 50% ont voté OUI
Bellevue	49,4	75,4	24,6	36,0	6,0	42,0			
Bonavista North	41,4	87,8	12,2	1,0	9,0	10,0	Principale confession de la circonscription		
Bonavista South	38,4	76,4	23,6	18,0	5,0	23,0			
Burgéo & La Poile	30,3	93,6	6,4	4,0	2,0	6,0	Catholiques = 28 circonscriptions		
Burnt-Placentia West	47,2	64,7	35,3	59,0	2,0	61,0	Pentecôtistes = 4 circonscriptions		
Cape St Francis	68,0	63,4	36,6	60,0	1,0	61,0	Anglicans = 9 circonscriptions		
Carbonear-Harbour Grace	51,0	71,4	28,6	28,0	7,0	35,0	Eglise unite = 6 circonscriptions		
Cartwright-L'Anse au Clair	45,0	71,4	28,6	18,0	13,0	31,0	Autres Protestants = 1 circonscription		
Conception Bay E & Belle Isla	58,2	74,0	26,0	44,0	2,0	46,0			
Conception Bay South	52,4	76,3	23,7	31,0	4,0	35,0	Circonscriptions catholiques :		
Exploits	53,0	63,7	36,3	16,0	26,0	42,0	27 des 28 circonscriptions > 50% ont voté OUI		
Ferryland	49,6	58,4	41,6	65,0	1,0	66,0	20 des 28 circonscriptions > 50% de participation		
Fortune Bay - Cape La Hune	41,7	82,2	17,8	34,0	2,0	36,0	13 circonscriptions > 50% Catholiques		
Gander	58,1	84,2	15,8	27,0	7,0	34,0	12 des 13 circonscriptions > 50% ont voté OUI		
Grand Bank	44,9	75,4	24,6	38,0	1,0	39,0	Circonscriptions pentecôtistes :		
Grand Falls - Buchans	65,9	68,9	31,1	36,0	12,0	48,0			
Harbour Main - Whitbourne	51,2	54,7	45,3	60,0	4,0	64,0	4 des 4 circonscriptions > 50% ont voté OUI		
Humber East	66,3	79,5	20,5	34,0	5,0	39,0	3 des 4 circonscriptions > 50% de participation		
Humber Valley	51,9	77,6	22,4	11,0	16,0	27,0			
Humber West	54,6	76,6	23,2	37,0	5,0	42,0			
Kilbride	59,1	68,8	31,2	57,0	2,0	59,0			
Labrador West	55,7	76,0	24,0	41,0	8,0	49,0			
Lake Melville	46,7	76,4	23,6	30,0	7,0	37,0			
Lewisporte	57,2	59,9	40,1	9,0	34,0	43,0			
Mount Pearl	68,1	78,6	21,4	40,0	3,0	43,0			
Pacentia & St Mary's	46,2	43,8	56,2	91,0	0,0	91,0			
Port au Port	48,4	50,4	49,6	78,0	3,0	81,0			
Port de Grave	54,6	85,3	14,7	9,0	5,0	14,0			
St Barbe	41,6	64,9	15,1	29,0	5,0	34,0			
St George's Stephenville East	41,4	67,5	32,5	70,0	2,0	72,0			
St John's Centre	59,4	64,7	35,3	58,0	1,0	59,0			
St John's East	79,7	68,9	31,1	50,0	0,0	50,0			
St John's North	66,6	71,1	28,9	48,0	4,0	52,0			
St John's South	56,7	67,6	32,2	61,0	1,0	62,0			
St John's West	67,5	75,6	24,4	52,0	3,0	55,0			
Signal Hill - Quidi Vidi	64,3	75,0	25,0	50,0	1,0	51,0			
Terre Nova	47,5	87,5	12,5	11,0	6,0	17,0			
The Straits & White Bay North	44,3	73,2	26,8	15,0	22,0	37,0			
Topsail	69,5	80,4	19,6	34,0	3,0	37,0			
Torngat Mountains	47,4	80,0	20,0	17,0	7,0	24,0			
Trinity - Bay de Verde	51,2	84,5	15,5	20,0	3,0	23,0			
Trinity North	48,6	90,0	10,0	9,0	4,0	13,0			
Twillingate & Fogo	41,2	68,8	31,2	12,0	20,0	32,0			
Virginia Waters	71,3	76,1	23,9	44,0	2,0	46,0			
Waterford Valley	58,0	78,7	21,3	43,0	4,0	47,0			
Windsor - Springdale	56,3	56,8	43,2	15,0	32,0	47,0			

Sources: 1 - Résultats officiels du référendum de 1997 à Terre-Neuve

2 - Recensement de Statistique Canada de 1991

RECOMMANDATION

Après audition de tous les témoins, le Comité est convaincu :

- que la meilleure façon de modifier la clause 17 des Conditions de l'union de Terre-Neuve au Canada est d'utiliser le processus de modification bilatérale prévu à l'article 43 de la *Loi constitutionnelle de 1982*, et

- que le consensus constaté à Terre-Neuve et au Labrador est tel que les deux Chambres du Parlement se doivent d'y donner leur aval.

Par conséquent, nous recommandons que les deux Chambres du Parlement adoptent la résolution visant à modifier la clause 17 des Conditions de l'union de Terre-Neuve au Canada, laquelle résolution a été soumise au Comité par la Chambre des communes le 28 octobre 1997 et par le Sénat le 5 novembre de la même année.

libellé diffèrent modifierait la nature de la modification avalisée par la population durant le référendum.

Des témoins du système d'éducation intégré, en particulier, ont précisé que leur appui aux forces du « oui », au référendum, reposait sur la garantie d'un programme global d'enseignement religieux.

Des élèves qui ont exprimé leurs vues lors des deux vidéocatégories ont aussi souligné l'importance d'un programme d'enseignement religieux. Plusieurs ont souligné qu'il est essentiel, pour bien comprendre le monde moderne, de connaître les différentes idées religieuses :

Je pense que c'est la sorte de cours de religion qui devrait être offert dans les écoles (étude comparative des religions et de la morale) car la plupart des guerres et des différends entre pays, la plupart des guerres civiles en fait, découlent de différences en matière de religion. Si nous comprenons diverses religions, nous pourrions mieux comprendre les éléments qui nous distinguent et les voir différemment; nous pourrions ainsi apprendre à voir les ressemblances au lieu des différences.

Les valeurs religieuses seront présentes à l'école si les élèves les y apportent.

Me Welsh a souligné que le cours général de religion serait offert dans toutes les écoles, même celles où un cours confessionnel local pourrait être établi à la demande des parents. Même lorsqu'un tel cours local serait donné, les élèves auraient toujours le choix entre l'un ou l'autre des deux cours. Il ne s'agirait pas d'offrir soit un cours spécifique non confessionnel, soit un cours confessionnel élaboré localement.

conseiller juridique auprès du gouvernement provincial, a émis l'avis que l'effet des dispositions supplémentaires sur l'enseignement religieux et l'observance a très peu de portée du point de vue historique et bénéficie de l'approbation des Terre-Neuviens.

Il a aussi fait remarquer que la référence, dans la clause 17 proposée, à un enseignement religieux n'en détermine pas le contenu et que, par conséquent, le contenu du cours serait assujéti aux dispositions de la *Charte* concernant la liberté de croyance et de religion et la liberté d'expression. De même, la clause 17 ne régit pas la participation à l'observance d'une religion et c'est la *Charte* qui garantirait la liberté de conscience et de religion. Me Welsh a ajouté qu'il fallait, du point de vue constitutionnel, inclure ces dispositions parce que c'était là la base sur laquelle s'étaient fondés les gens de Terre-Neuve et du Labrador pour appuyer la modification proposée.

Tout porte à croire que les paragraphes 17(2) et 17(3) ont été soigneusement formulés de façon à respecter de complexes critères historiques, politiques et juridiques. Lorsqu'on a demandé au ministre Grimes si la constitutionnalisation de l'enseignement axé sur une religion particulière avait été prise en considération, celui-ci a répondu que le sujet avait été débattu de manière exhaustive. Etant donné le contexte historique et les traditions de Terre-Neuve et du Labrador, le gouvernement a reçu l'avis juridique que de constitutionnaliser un droit à l'éducation religieuse uniconfessionnelle conférerait également un droit pour ce qui est de l'enseignement du cours par un membre de la religion appropriée. Il faudrait alors embaucher certains professeurs en fonction de leur appartenance religieuse et, étant donné le manque de ressources, effectuer éventuellement des mises à pied fondées sur les mêmes considérations.

En dernier lieu, nous constatons qu'il a été suggéré qu'il conviendrait peut-être d'avantage que la modification prenne la forme d'une simple déclaration concernant la compétence exclusive de la province en matière d'éducation. Par ailleurs, on a suggéré de reformuler la résolution pour préciser l'intention d'harmonisation avec les valeurs de la *Charte*.

À ce chapitre, nous avons tenu particulièrement compte du témoignage de Me Gale Welsh, du ministre de la Justice de Terre-Neuve et du Labrador. Me Welsh a noté que le libellé de la question référendaire et de la modification proposée était le fruit d'une série d'événements et de consultations sur plusieurs années dans la province. Tant la question référendaire que la résolution approuvée à l'unanimité à l'Assemblée législative contenaient des références à un enseignement religieux garanti par la Constitution et à un droit constitutionnel à l'observance religieuse.

Comme l'a dit Me Welsh, la décision d'aller vers un système laïc à Terre-Neuve et au Labrador contient un compromis, soit la conservation de l'enseignement religieux et de l'observance religieuse, à la demande des parents de toute confession. « Que d'autres provinces jugent acceptable ou non la clause 17 proposée, il reste que Terre-Neuve et le Labrador souhaitent et acceptent la modification. » Toute nouvelle résolution avec un

2.3 L'enseignement religieux non orienté vers un culte particulier et l'observance religieuse permise dans une école à la demande d'un parent

Me Bayefsky a averti le Comité que l'exemption des enfants des cours de religion et des pratiques religieuses pourrait être considérée comme incompatible avec les dispositions et les valeurs de la *Charte*. Elle a précisé que la modification proposée en soi ne contrevient pas à la *Charte*, mais s'est dit inquiete que son application n'entraîne des conflits avec la *Charte*. Me Schneiderman a aussi soulevé la possibilité de contestations en vertu de la *Charte*, selon la façon dont seront appliquées les dispositions relatives à l'enseignement religieux et, plus particulièrement, aux pratiques religieuses. Il s'inquiète de ce que la constitutionnalisation du droit à l'observance, généralement interprété comme incluant la prière du matin, ne concorde pas avec la jurisprudence liée à la *Charte*.

M. Borovoy, sensible à la préoccupation concernant la conformité avec la *Charte*, a fait valoir que les tribunaux tenteront peut-être d'interpréter la clause 17 et la *Charte* comme étant compatibles, ce qui signifierait, par exemple, que le paragraphe 17(2) s'appliquerait à des cours axés sur l'acquisition de connaissances plutôt que sur la transmission d'une croyance en une religion particulière ou encore un endoctrinement religieux.

Le professeur Malcomson, de la faculté des sciences politiques de l'Université St. Thomas, a soutenu qu'une modification de la clause 17 après l'union de Terre-Neuve avec le Canada en 1949 ne serait pas soustraite dans la même mesure à l'application de la *Charte* que la disposition initiale. Il en a conclu que la modification proposée, tout en reflétant un compromis honorable, risque de créer autant de problèmes qu'elle en règle. Il convient cependant que les dispositions pourraient être mises en application de façon à tenir compte des jugements déjà rendus en la matière.

2.4 Non-participation aux cours de religion ou à l'observance d'une religion

Le Comité a entendu beaucoup de témoignages sur la question de la «non-participation». Des témoins ont mentionné des jugements rendus par des tribunaux de l'Ontario selon lesquels le fait de permettre aux enfants de ne pas participer aux exercices religieux ne suffit pas pour protéger leur droit à la liberté de religion telle que garantie par la *Charte*, parce que les enfants non conformistes sont ainsi identifiés et isolés. Par contre, des témoins terre-neuviens ont énergiquement soutenu cette jurisprudence ne serait pas applicable à Terre-Neuve en raison de son histoire et de ses traditions spéciales, qui permettent aux enfants non conformistes de se joindre à des écoles confessionnelles sans éprouver un sentiment d'exclusion.

Les porte-parole du gouvernement de Terre-Neuve ont bien fait comprendre que l'intention de la modification était effectivement de donner à l'éducation religieuse et à l'observance une certaine protection en vertu de la *Charte*, dans le cadre des Conditions de l'union et du système scolaire de la province. Me Ian Binnie, constitutionnaliste et

existait un système scolaire unique doivent au lieu de cela parcourir des distances considérables pour fréquenter l'école la plus proche de leur confession. Un des parents membres du groupe Education First a parlé du cas d'une enfant qui, au primaire, pouvait se rendre à l'école à pied. Maintenant qu'elle est en 7^e année, elle doit quitter la maison à 7 h 30 et prendre l'autobus; au bout de 10 minutes, elle passe devant une école catholique puis, après 20 minutes, devant une autre école offrant toutes deux la 7^e année, et, enfin, devant une troisième école qui offre de la 7^e à la 9^e année avant d'arriver à la sienne, une heure après son départ de chez elle.

Nous avons également entendu parler d'une école secondaire intégrée de premier cycle à St. John's qui accueille seulement 500 élèves, mais qui a 10 autobus pour ramasser des enfants de l'extérieur de la ville qui, en route, passent des écoles de confessions diverses. Les élèves de Terre-Neuve doivent beaucoup voyager en autobus, ce qui ne serait pas nécessaire dans un système public unique.

Les témoignages étaient contradictoires au sujet d'une autre question qui touche les élèves, à savoir si les frais supplémentaires que coûte le maintien de systèmes confessionnels parallèles compromettent la qualité de l'enseignement à Terre-Neuve et au Labrador. Certains ont affirmé que les élèves de cette province figurent parmi les meilleurs du pays ou ont vivement défendu leurs propres écoles.

Cependant, nous avons aussi entendu des témoignages selon lesquels parents, enseignants et élèves s'inquiètent tous de savoir si les diplômés de cette province pourront rivaliser avec ceux du Canada et d'ailleurs. Les témoins savaient pertinemment que le monde subit de rapides transformations et que le succès professionnel est tributaire de la compétitivité internationale.

Le Comité a aussi entendu un représentant du système d'éducation francophone qui a jugé la question assez importante pour venir témoigner à titre de parent. Il avait deux préoccupations : sa fille serait-elle à même de se tailler une place dans la communauté francophone nationale et disposerait-elle des meilleurs outils possible pour fonctionner dans le nouveau monde de la technologie? Pour ce père, l'enseignement confessionnel ne figurait pas parmi les principales priorités.

Les écoles terre-neuviennes exigent depuis toujours une lettre d'un des parents pour qu'un élève puisse être exempté des cours de religion. On a exprimé l'avis qu'il faudrait envisager, dans l'application de la clause 17, de laisser aux élèves du secondaire de deuxième cycle qui ne veulent pas suivre ces cours, un plus grand rôle à jouer dans cette décision. Me Schneiderman, entre autres témoins, a fait remarquer que les tribunaux sont peut-être davantage portés à observer les droits des enfants dans de telles circonstances depuis l'adoption de la Charte.

enseignement confessionnel à leurs enfants soient taxés pour financer les écoles publiques et qu'ils aient en plus à financer totalement les écoles privées. Ils ont signalé que des ententes de financement avaient été conclues avec les gouvernements de la Colombie-Britannique, de l'Alberta et du Manitoba. Ainsi, on trouve au Manitoba une petite école qui est financée au tiers par les frais de scolarité, au tiers par l'église locale et au tiers par le gouvernement provincial.

2.2 Les droits des élèves

Le Comité estimait important de recueillir directement à la source les vues des élèves de Terre-Neuve et du Labrador et, pour ce faire, a tenu deux vidéococonférences. Les deux groupes d'élèves qui ont participé aux vidéococonférences, ainsi que les autres écoliers de Terre-Neuve et du Labrador que nos panélistes ont sans doute consultés, ont apporté une contribution spéciale à nos discussions sur les droits des élèves. Les sujets dont ont traité les élèves ressemblent dans une certaine mesure à ceux dont ont discuté les parents, les enseignants et les groupes religieux que nous avons entendus. Cependant, leur point de vue était inestimable. Ces élèves, qui nous ont parlé de leur vie quotidienne, ont apporté à la discussion une fraîcheur et une dose de réalité qui ont donné vie aux débats plus structurés et nuancés de leurs aînés.

Pour plusieurs membres du Comité, ce sont les droits des élèves qui méritent le plus d'attention, et un certain nombre de témoins ont convenu que l'équilibre des droits entre les élèves et les parents avait sensiblement changé et qu'il aurait peut-être été préférable de sonder davantage l'opinion des élèves eux-mêmes. Le droit des jeunes à la meilleure éducation possible a été déclaré prioritaire par tous.

La Newfoundland Home and Schools Association et la Newfoundland and Labrador Teachers' Association ont attiré l'attention sur la qualité de l'éducation et sur les besoins des élèves. Elles ont dit que les écoles sont souvent dénudées et mal équipées. L'un des témoins a raconté que le plus récent ouvrage sur la politique canadienne qu'il avait pu trouver à la bibliothèque de l'école secondaire de son fils datait de 1972.

La Teachers Association a aussi abordé les droits des élèves, expliquant qu'elle avait identifié un grave problème par rapport au système confessionnel dans un rapport rédigé il y a plus de dix ans, soit l'isolement par confession. Le porte-parole trouvait bouleversant le fait que les élèves aient été très peu souvent mentionnés durant le processus référendaire et que ce sont les droits des églises et de classes de gens qui aient été discutés plutôt que ceux des élèves et des enseignants. Par exemple, les professeurs terre-neuviens ne bénéficiaient pas de la protection habituellement garantie par la *Charte* et peuvent être victimes de discrimination en fonction de l'emploi et de la religion.

Presque tous les témoins se sont entendus pour dire que les déplacements par autobus qu'impose l'enseignement confessionnel étaient déraisonnables et extrêmement pénibles pour les élèves. Des enfants qui pourraient se rendre à une école de quartier s'il

rien dans la clause 17 qui puisse avoir une incidence défavorable sur les droits des Autochtones, et c'est là la seule question que le Comité a le mandat d'étudier.

Les pactes internationaux⁵

Me Bayefsky a précisé au Comité que l'article 18 du *Pacte international relatif aux droits civils et politiques* ne mentionne pas qu'un Etat est tenu de fournir des fonds publics pour les écoles confessionnelles. Les droits de la personne sont suffisamment protégés en garantissant la liberté de religion et la non-ingérence dans l'éducation religieuse et dans la transmission d'idées religieuses aux enfants par les parents.

La Newfoundland and Labrador Human Rights Association a également traité de la question des accords internationaux sur les droits de la personne et conclu que la clause 17 proposée était conforme aux déclarations et pactes internationaux.

Le professeur Fleming de l'Université du Nouveau-Brunswick a traité de façon précise des rapports entre la clause 17 proposée et le droit international. Selon lui, il serait pratiquement impossible de concevoir un cours objectif et non religieux sur l'histoire des religions et de la morale qui respecterait les ententes internationales. Par conséquent, un autre cours, optionnel, devrait être offert aux étudiants.

Le financement des écoles privées

M. Grimes, le ministre de l'Éducation, a signalé que son gouvernement s'était toujours refusé à financer les écoles privées de la province. Toutefois, rien dans la clause 17 proposée n'empêcherait un gouvernement futur de financer des écoles privées s'il décidait de le faire.

À l'heure actuelle, au secondaire, Terre-Neuve compte deux écoles religieuses privées et une autre école privée. Une des écoles religieuses est baptiste et l'autre est une école des adventistes du septième jour, cette dernière ayant été démarrée lorsque les écoles publiques des adventistes du septième jour ont été fermées en 1997. Un groupe de parents de St. John's a alors formé un nouveau conseil scolaire et demandé la permission d'exploiter une école privée financée au tiers par les frais de scolarité et au deux tiers par les églises locales et l'Église adventiste du septième jour du Canada. Les parents ont demandé des subventions au gouvernement, mais celui-ci a refusé.

Les représentants de l'Église adventiste du septième jour, de même que des autres confessions, ont déclaré au Comité qu'il était injuste que les parents souhaitent offrir un

5 Voir l'annexe 5 pour les articles pertinents de la Déclaration universelle des droits de l'homme (article 26), du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (article 13) et du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (article 18).

Après 150 ans, il n'est pas déraisonnable de réexaminer notre système confessionnel dans le contexte d'une société qui n'est plus principalement chrétienne et où les droits religieux des catholiques et de tous les citoyens sont maintenant protégés par l'article 2 de la *Charte canadienne des droits et libertés*, droits qui manifestement n'existaient pas du tout en 1867.

M. Borovoy, de l'Association canadienne des libertés civiles, a confirmé que la modification proposée constitue un «réel progrès». «L'égalité et la justice ne peuvent qu'être renforcées par l'abolition des privilèges spéciaux de tous les groupes confessionnels même s'il arrive que ces groupes comprennent une grande proportion de la population. En ce qui nous concerne, il s'agit là d'un progrès pour l'égalité et la justice sur le plan religieux.»

Certains représentants d'intérêts confessionnels entendus au cours des témoignages ont formulé des critiques précises à l'égard du processus référendaire. Ils ont soutenu que la question originale laissait l'impression que les cours uniconfessionnels seraient permis, que le texte réel de la résolution proposée a été rendu public trop tard au cours du processus pour permettre un débat complet, que les confessions religieuses opposées à la modification n'ont pu obtenir une aide de l'État et qu'on a refusé de permettre la présence de vérificateurs au moment du scrutin. Ils se sont également opposés à ce que le gouvernement finance de la publicité en faveur de la résolution.

Les promoteurs de la modification n'entretenaient quant à eux aucun doute sur la clarté de la question. La loi régissant les plébiscites ou les référendums à Terre-Neuve, qui figure dans la *Elections Act* de la province, n'oblige pas l'État à financer les divers groupes comme c'est aussi le cas pour la loi fédérale sur les référendums.

Le Comité a invité la Fédération des parents francophones de Terre-Neuve et du Labrador à comparer, puisqu'elle avait comparu devant le comité sénatorial qui étudiait la précédente modification apportée à la clause 17. Les membres de la Fédération nous ont répondu qu'ils estimaient que les droits linguistiques en matière d'éducation prévus à l'article 23 de la *Charte* étaient respectés. Ils ont ajouté que le processus de consultation, notamment le référendum, donnait au gouvernement l'autorisation politique et morale d'effectuer les modifications proposées à l'égard de la clause 17⁴.

Le ministre Grimes, quand il a comparu, a confirmé que le gouvernement de Terre-Neuve respecte maintenant toutes les obligations prévues à l'article 23 de la *Charte*, et a l'intention de poursuivre dans cette voie. Bien que la clause 17 n'ait aucune incidence sur les droits linguistiques en matière d'éducation, le Comité était heureux d'accueillir l'assurance formulée par le ministre.

Les représentants de la Labrador Métis Association ont également comparu. Le Comité est sensible à leur crainte d'être laissés pour compte par les deux niveaux de gouvernement. Or les deux ministres, MM. Dion et Grimes, nous ont assurés qu'il n'y a

manière accessoire puisque ceux-ci ne constituent pas l'objectif premier de la modification.

Quant à la démarche suivie, Me Schneiderman a mentionné que les Canadiens acceptaient de plus en plus l'idée que la population joue un rôle dans ces modifications. Le grand public a-t-il eu l'occasion de débattre de la modification? Le même résultat aurait-il pu être obtenu par d'autres moyens qu'une modification constitutionnelle? La modification a-t-elle fait l'objet d'une élection ou d'un référendum? Les groupes les plus directement touchés ont-ils été consultés et ont-ils pu participer de manière significative au débat?

Me Schneiderman n'a pas précisé qu'il fallait toujours obtenir le consentement de la minorité touchée pour approuver une modification. Il a plutôt mentionné un certain nombre de questions plus générales : a-t-elle été consultée? A-t-elle disposé de ressources suffisantes pour participer au débat public? Si elle n'est pas d'accord avec la modification, sa position est-elle fondée sur des motifs déraisonnables? Existe-t-il d'autres mécanismes de protection légaux ou constitutionnels? Les droits des minorités concernées sont-ils brimés ou simplement touchés?

En règle générale, les témoins experts étaient d'avis que la tendance à abandonner les droits éducationnels protégés dans le cas de certaines religions seulement concordait avec les valeurs constitutionnelles. D'après Me Bayefsky, il est d'une façon générale compatible avec la *Charte* de viser un système scolaire public unique qui donnerait à toutes les confessions un accès égal à certaines pratiques religieuses. Ceux qui, en vertu de l'ancienne clause 17, ne jouissaient d'aucun droit éducationnel – la communauté juive par exemple – seraient dorénavant sur un pied d'égalité avec les autres groupes religieux.

Quant à la question de savoir si la modification proposée pourrait avoir valeur de précédent, le ministre Dion a souligné que si une autre province devait proposer un changement à sa disposition équivalente à l'article 93, il incomberait alors au Parlement d'évaluer les faits et la pertinence de la modification proposée.

2.1 La minorité et les droits confessionnels

La Newfoundland and Labrador Human Rights Association a traité de cette question dans sa présentation. Même si elle était extrêmement préoccupée de toute mesure prise par un Etat afin de retirer un droit à une personne, l'Association en est venue à la conclusion qu'il arrivait que les droits des autres, notamment les droits de la majorité, exigent l'élimination ou la réduction des droits d'un autre groupe. Ces droits ne peuvent être réduits avec désinvolture, mais la démarche suivie par Terre-Neuve au cours des dernières années a donné lieu à nombre de discussions, débats et analyses et ne peut certainement pas être qualifiée de frivole.

audiences publiques, deux référendums et une élection qui a en partie porté sur le programme du gouvernement en matière d'éducation.

Elle a aussi mentionné que les minorités avaient été consultées et que les changements touchant leurs droits avaient été effectués d'une manière qui tient continuellement compte de leurs besoins particuliers. Leurs enfants peuvent ainsi continuer à fréquenter des écoles privées, ce qui est conforme à ce qu'on retrouve dans pratiquement toutes les autres provinces du Canada.

Enfin, Me Bayefsky a signalé que les critères permettant de juger de l'acceptabilité des modifications constitutionnelles proposées ne sont pas suffisamment développés au Canada. Elle a souligné qu'il fallait travailler à établir un processus de modification de la Constitution facilement compréhensible et accessible à tous les Canadiens.

Me David Schneiderman, directeur général du Centre d'études constitutionnelles de l'Université de l'Alberta a aussi accepté de livrer au Comité son opinion éclairée. Il était d'accord pour affirmer que le Parlement devait étudier les modifications bilatérales de façon indépendante des provinces. Toutefois, selon lui, les modifications en vertu de l'article 43 constituaient également une occasion unique d'assouplir et d'améliorer la Constitution en encourageant la coopération fédérale-provinciale.

Me Schneiderman a proposé une stratégie en quatre volets :

- Sur quel sujet porte la modification?
- Quel est le but ou l'objectif de la modification?
- Quel processus a été suivi avant que la modification ne soit soumise au Parlement?
- Quels intérêts nationaux pourraient être en jeu?

Par exemple, si le sujet de la modification relèverait normalement de la compétence des provinces, comme c'est le cas en matière d'éducation, il pourrait alors être nécessaire de faire preuve de plus d'égard à l'endroit d'une requête provinciale. Me Schneiderman a signalé qu'abstraction faite des droits confessionnels, l'éducation constitue une compétence exclusive des provinces. Contrairement à l'article 93 et à ses variantes dans les neuf provinces, la clause 17 n'accorde pas au Parlement un rôle précis dans la protection de l'enseignement confessionnel.

Me Schneiderman a aussi précisé que la clause 17 élimine les privilèges constitutionnels accordés à certaines confessions, mais ces privilèges n'ont pas été offerts à toutes les religions. Il a souligné que la nouvelle clause vise à rationaliser le système éducatif et à le rendre plus efficient. Les droits des minorités ne sont visés que d'une

CE QUE LE COMITÉ A ENTENDU

Sur une période de deux semaines, le Comité a entendu des témoins très divers, dont la plupart étaient de Terre-Neuve et du Labrador. Nous tenons à les remercier sincèrement; nombre d'entre eux ont parcouru de longues distances après un court préavis afin d'aider le Comité dans ses délibérations. Nous sommes convaincus que les efforts de ces personnes nous ont permis de nous faire une idée de tous les points de vue sur cette affaire complexe et litigieuse.

Au début de ses délibérations, le Comité a invité deux spécialistes en droit constitutionnel et international à l'aider à cerner la nature des questions juridiques et constitutionnelles qu'il devait aborder. Par la suite, les membres du Comité ont entendu d'autres experts s'exprimer sur les divers aspects juridiques de la question et, fait peu étonnant, les divers avocats avaient parfois différents points de vue. Toutefois, Me Bayefsky et Me Schneiderman nous ont suggéré un canevas fort utile au tout début de nos travaux.

Le Comité a invité plusieurs experts en droit constitutionnel à venir discuter des facteurs que le Parlement devrait prendre en considération lors de l'étude d'une modification bilatérale. Ces experts ont souligné la nécessité d'une étude parlementaire indépendante.

Me Anne Bayefsky, spécialiste de la protection des droits de la personne à l'échelle internationale, du droit international, du droit constitutionnel, des libertés civiles, des lois antidiscrimination et des droits de la femme, qui avait également comparu devant le Comité sénatorial étudiant la modification de 1996 a souligné trois points importants. Premièrement, comme il sied à un «arbre en pleine croissance», la Constitution doit être flexible, elle doit être modernisée et elle doit être adaptée à l'évolution des besoins de la collectivité.

Me Bayefsky a aussi signalé que le Parlement fédéral doit s'assurer d'examiner les droits des personnes visées par la modification, notamment ceux des minorités dont il se peut qu'on n'ait pas pleinement tenu compte lors des délibérations dans la province. La modification proposée est-elle le résultat d'un processus démocratique? Les objectifs de la modification sont-ils louables ou suspects? Quel en sera le résultat pour les minorités? Les changements proposés sont-ils conformes à la *Charte canadienne des droits et libertés*? L'équilibre entre les droits et intérêts des divers groupes de la province est-il acceptable?

Me Bayefsky a signalé que la population de Terre-Neuve a été consultée pendant le processus de réforme de l'éducation. Ainsi, au cours des dernières années, on a tenu des

À la fin août, le libellé de la modification proposée fut annoncé :

- 17 (1) En ce qui concerne la province de Terre-Neuve, la présente clause s'applique au lieu de l'article quatre-vingt-treize de la *Loi constitutionnelle de 1867*.
- (2) Dans la province de Terre-Neuve et pour cette province, la Législature a compétence exclusive pour légiférer en matière d'éducation, mais elle doit prévoir un enseignement religieux qui ne vise pas une religion en particulier.
- (3) L'observance d'une religion doit être permise dans une école si les parents le demandent.

La question a obtenu une réponse favorable de la part de 73 p. 100 des votants, le taux de participation étant d'un peu plus de 53 p. 100, et le 5 septembre 1997, l'Assemblée législative de Terre-Neuve a voté à l'unanimité d'approuver la résolution.

Selon le ministre Grimes, le gouvernement de Terre-Neuve, n'ayant réussi à contenter personne avec le compromis adopté avec la modification de 1996, a décidé de demander à la population si elle souhaitait continuer d'essayer de faire fonctionner l'ancien modèle ou si elle préférerait repartir à neuf avec un nouveau système scolaire unique, doté d'une composante religieuse, qui garantirait des droits égaux à tous, et pas seulement à certaines confessions.

Le Comité a aussi entendu M. Jack Harris, chef du Nouveau parti démocratique de Terre-Neuve et du Labrador. Selon M. Harris, la réforme du système d'éducation a vraiment fait l'objet d'un consensus à l'échelle de la province, avec l'objectif principal d'offrir aux enfants de Terre-Neuve et du Labrador la meilleure instruction possible. D'après ce témoin, il serait temps d'oublier toutes les querelles sur la règle, le contrôle, les multiples bureaucraties, la discrimination à l'égard des enseignants pour des motifs de religion, le dédoublement des services, les longs déplacements en autobus et l'affectation de fonds aux diverses confessions. Bref, M. Harris a confirmé que le consensus de 1949 a cédé la place au consensus de 1997, et que la population de Terre-Neuve et du Labrador souhaite que le système d'éducation garanti par la Constitution soit un système unique pour tous les enfants, sans distinction de confession.

[...] D'après le gouvernement, l'inscription des élèves pour déterminer combien de personnes souhailaient conserver les écoles uniconfessionnelles était une première étape nécessaire qui a donc fait l'objet d'une disposition législative; cela nous a permis encore une fois de constater qu'il n'y avait pas du tout de collaboration à cet égard. Je le dis franchement et sans hésitation [...] Je n'attaque aucun groupe en particulier, parce que tout le monde à Terre-Neuve et au Labrador jugeait, soit que le gouvernement était allé trop loin, soit qu'il n'était pas allé assez loin. Le modèle de compromis proposé à l'égard de la clause 17 actuelle ne plaisait à personne. (18 novembre 1997, p. 1710-1715).

Le ministre Grimes a expliqué que, selon le gouvernement, les conseils scolaires devaient offrir les meilleures possibilités d'instruction possible aux élèves, tout en reconnaissant le droit garanti par la Constitution à certaines confessions d'avoir leurs propres écoles confessionnelles séparées. Toutefois, certains représentants de groupes confessionnels jugeaient primordial le droit aux écoles uniconfessionnelles, quelle que soit l'incidence sur les possibilités d'instruction offertes à l'ensemble des élèves.

Dès le mois de mai, tous les conseils scolaires avaient effectué la désignation des écoles relevant de leur compétence, dont 60 devaient fermer à la fin de l'année scolaire 1996-1997. Le ministre de l'Éducation a demandé aux divers représentants confessionnels, qui avaient le droit de refuser les enseignants qui n'étaient pas de la même religion, d'être tolérants et d'accepter des enseignants mutuels, même si ceux-ci étaient d'une autre confession. Or, selon le ministre Grimes, de tels aménagements furent rares, bien que d'autres témoins aient par la suite affirmé le contraire.

Insatisfaits des résultats du processus de désignation, des représentants des confessions catholique et pentecôtiste ont présenté à la Division de première instance de la Cour suprême de Terre-Neuve une demande d'injonction afin d'éviter la violation présumée des droits garantis par la Constitution. L'injonction fut accordée en juillet 1997, bouleversant complètement les plans établis pour l'année scolaire 1997-98. Dans sa décision, le juge Léo Barry a accordé la priorité aux droits confessionnels en vertu de la modification de 1996, selon laquelle les droits à l'enseignement uniconfessionnel devaient avoir préséance sur l'optimisation des possibilités d'instruction :

[par. 63] Si l'on autorise le gouvernement à accorder la priorité aux possibilités d'instruction aux dépens des écoles uniconfessionnelles, les droits prévus au paragraphe b) de la clause 17 [touchant les écoles uniconfessionnelles] perdent tout leur sens. Le Parlement et l'Assemblée législative, quand ils ont décidé de conserver le système d'éducation confessionnel en vertu de la clause 17, savaient très certainement que cela réduirait les possibilités d'instruction des élèves de cette province. (Hogan c. Newfoundland School Boards, non publié, 8 juillet 1997).

Le gouvernement provincial s'est plié aux conditions de l'injonction mais, le 31 juillet 1997, a annoncé qu'un référendum aurait lieu le 2 septembre 1997, sur la question suivante :

Appuyez-vous un système scolaire unique où tous les enfants, quelle que soit leur appartenance religieuse, fréquenteront les mêmes écoles qui offriront la possibilité d'un enseignement religieux et de l'observance d'une religion?

Au moment de l'intégration en 1969, les 270 commissions scolaires en place furent fusionnées pour n'en former plus que 37 : 20 commissions intégrées, 15 catholiques, pentecôtistes et une adventiste du septième jour. Dès 1992, grâce à la coopération et non à la législation, ce nombre fut ramené à 27 : 16 intégrées, neuf catholiques, une pentecôtiste et une adventiste du septième jour. La règle et l'administration du système d'éducation étaient assumées de concert par le ministère de l'Éducation — non confessionnel —, les conseils d'éducation confessionnels et les commissions scolaires. Cette structure administrative n'a pratiquement pas changé de 1969 à 1997.

En 1990, le gouvernement de Terre-Neuve et du Labrador créa une Commission royale, présidée par M. Len Williams et chargée d'étudier la prestation des programmes et services éducatifs de la province. En 1992, la Commission déposa son rapport, intitulé «Our Children, Our Future». Lors de sa comparution devant le Comité sénatorial qui s'est penché sur la modification de la clause 17 en 1996, M. Williams a décrit le système d'enseignement de Terre-Neuve et du Labrador et les résultats de l'enquête de la Commission royale. Il a clairement exprimé son opinion, et celle de la Commission, à l'effet qu'une réforme du système confessionnel s'imposait. Selon lui, l'absence d'un système d'enseignement public à Terre-Neuve s'expliquait par le manque des ressources. Avec 100 000 élèves éparpillés à travers la province, un deuxième système ou un système parallèle au système confessionnel aurait coûté trop cher.

Le Comité sénatorial a recommandé que la résolution soit approuvée, après avoir apporté deux changements à son libellé. Le principal changement visait l'ajout des mots «là où le nombre le justifie», afin de confirmer le droit constitutionnel aux écoles uniconfessionnelles dans les cas où le nombre le justifiait. Cependant, le Sénat ne dispose pas d'un veto absolu sur les modifications constitutionnelles. Une modification proposée peut entrer en vigueur sans la participation du Sénat si ce dernier n'a pas adopté la résolution au bout de six mois, et que la Chambre l'adopte de nouveau. La modification de la clause 17 fut adoptée une deuxième fois à la Chambre des communes en décembre 1996. Peu après, l'Assemblée législative de Terre-Neuve a adopté la nouvelle *Schools Act* pour mettre en oeuvre le nouveau régime d'enseignement.

Quand le ministre de l'Éducation de Terre-Neuve et du Labrador, l'honorable Roger Grimes, a comparu pour la première fois devant le Comité, il a expliqué que la modification de 1996, même si elle cherchait à résoudre les problèmes relevés par la Commission royale, n'était pas fondée sur le modèle recommandé par cette dernière. C'était plutôt le fruit d'un compromis, au bout de trois ans de discussion, qui permettait de conserver à la fois des écoles interconfessionnelles et quelques écoles uniconfessionnelles. Le ministre Grimes a expliqué pourquoi le modèle du compromis a échoué. En janvier, les 27 commissions scolaires confessionnelles ont été dissoutes et remplacées par dix nouvelles commissions scolaires interconfessionnelles qui assumaient la responsabilité du système scolaire.

Quand le Comité mixte de la Chambre et du Sénat a étudié le projet de *Charte*, un amendement fut proposé afin que la *Charte* ne s'applique pas à la clause 17. Par la suite, l'amendement fut élargi afin d'exempter tous les droits à l'enseignement confessionnel à l'échelle du pays. La décision fut en partie influencée par la position du gouvernement de Terre-Neuve qui voulait que les Assemblées de la Pentecôte jouissent d'une véritable protection constitutionnelle grâce à une modification distincte de la Constitution en vertu de l'article 43, laquelle modification fut réalisée en 1987. L'article 29 de la *Loi constitutionnelle de 1982* se lit comme suit :

29. Les dispositions de la présente charte ne portent pas atteinte aux droits ou privilèges garantis en vertu de la Constitution du Canada concernant les écoles séparées et autres écoles confessionnelles.

La *Loi sur l'éducation* de 1927, la dernière grande loi dans ce domaine avant l'entrée de Terre-Neuve dans la Confédération en 1949, préconisait le maintien du système d'enseignement confessionnel en place et cernait quatre domaines éducatifs qui devaient relever de l'Eglise ou de la confession religieuse :

1. le droit à des commissions scolaires confessionnelles pouvant avoir et administrer leurs propres écoles;
2. le droit de ces commissions d'engager et de licencier des enseignants;
3. le droit de ces écoles de recevoir des fonds publics, et ce, sur une base exempte de différenciation injuste;
4. le droit de créer des collèges confessionnels.

Tels étaient les droits à l'enseignement confessionnel que protégeait la clause 17 des Conditions de l'union de Terre-Neuve avec le Canada.

Depuis, on a sans cesse essayé d'améliorer le système d'éducation, par des mesures de coordination et de fusion tentées principalement à base du système, c'est-à-dire par les parents et les enseignants. La première initiative de coopération touchant l'enseignement confessionnel est d'ailleurs venue, non pas du gouvernement ou des Eglises, mais bien des enseignants. En 1890, ils ont créé la Newfoundland Teachers' Association, organisme interconfessionnel dont le mandat était de travailler pour le bien de tous les enseignants et de favoriser l'éducation, quelles que soient les appartenances religieuses.

En 1969, le gouvernement a créé trois conseils d'éducation confessionnels pour remplacer les directeurs confessionnels : le Conseil d'éducation intégré, le Conseil d'éducation catholique et le Conseil d'éducation pentecôtiste. Au départ, le Conseil d'éducation intégré représentait les Eglises anglicanes et unies et de l'Armée du Salut. Plus tard au cours de la même année s'ajouta l'Eglise presbytérienne suivie, en 1977, de l'Eglise moravienne. L'Eglise adventiste du septième jour conserva son propre conseil scolaire séparé et ne voulut pas se joindre au Conseil intégré.

Depuis que le Canada s'est doté d'une procédure de modification nationale en 1982, il est arrivé six fois qu'une province demande une modification bilatérale aux termes de l'article 43. L'article 43 permet aux provinces d'aborder ces questions d'une manière conforme à leur histoire et à leur tradition propres².

1.2 Historique de la clause 17

Lors de la Confédération, la *Loi constitutionnelle de 1867* a conféré aux provinces compétence exclusive en matière d'éducation, à deux exceptions près : la protection des droits confessionnels qui existaient dans la loi à ce moment-là et un rôle réparateur confié au niveau fédéral pour la protection des droits à l'enseignement confessionnel. Chacune des cinq provinces qui se sont ajoutées par la suite au Canada ont, dans leurs conditions d'union, soit adopté (Colombie-Britannique et Île-du-Prince-Édouard), soit adapté (Manitoba, Alberta et Saskatchewan) l'article 93. Quand Terre-Neuve s'est jointe à la Confédération, seuls l'Ontario, le Québec, l'Alberta et la Saskatchewan étaient dotés de droits à l'enseignement confessionnel prévus par la loi, en raison des circonstances diverses qui existaient dans les différentes provinces.

En 1949, Terre-Neuve fut la dixième province à se joindre à la Confédération, et la plus récente. Dans les conditions d'union, la clause 17 assurait le maintien du système d'éducation confessionnel financé par le secteur public qui était en place à l'époque dans la province³. La clause 17 était unique à trois égards. Dans les neuf autres provinces, les droits juridiques des confessions religieuses extérieures au système d'éducation public étaient protégés, alors que Terre-Neuve n'avait tout simplement pas de système public. De plus, les conditions d'union des neuf autres provinces visaient seulement les religions protestante et catholique, les catholiques étant la minorité dans toutes les provinces sauf le Québec. Par contre, les conditions d'union de Terre-Neuve assuraient des garanties en matière d'éducation à sept catégories religieuses différentes qui, ensemble, représentaient plus de 90 p. 100 de la population. En dernier lieu, toutes les dispositions constitutionnelles à l'égard de l'enseignement confessionnel dans les neuf autres provinces prévoyaient un processus d'appel au Parlement de toute mesure législative provinciale qui ne respectait pas ces droits, ainsi que la possibilité de mesures législatives fédérales pour déroger à ces lois provinciales ou les modifier. Il n'est aucunement question d'un tel rôle fédéral dans la clause 17, rôle qui a été décrit pour la première fois aux paragraphes 92(3) et (4) de la *Loi constitutionnelle de 1867*.

Lors du rapatriement de la Constitution canadienne, certains députés terre-neuviens ont exprimé des inquiétudes quant à l'incidence possible de la *Charte des droits et libertés* sur la clause 17 et, plus particulièrement, sur les droits des Assemblées de la Pentecôte, qui ne furent pas juridiquement reconnues avant 1954 et ne jouissaient donc pas de la protection constitutionnelle garantie par la clause 17.

² Voir l'annexe 2.

³ Voir à l'annexe 3 la clause 17 sous sa forme originale, modifiée et actuelle.

Le 2 septembre 1997, Terre-Neuve et le Labrador ont tenu un référendum sur la réforme du système d'éducation. Soixante-treize pour cent des votants ont approuvé une modification constitutionnelle de la clause 17 des Conditions de l'union de Terre-Neuve afin de remplacer le système d'éducation confessionnel par un seul système scolaire public dans le cadre duquel tous les enfants fréquenteraient la même école, quelle que soit leur appartenance religieuse¹.

Le 5 septembre 1997, l'Assemblée législative de Terre-Neuve a adopté à l'unanimité la résolution demandée. La Chambre des communes et le Sénat du Canada ont été saisis d'une résolution identique en novembre 1997. Par la suite, un comité mixte spécial de la Chambre des communes et du Sénat a été chargé d'étudier les deux résolutions et de faire rapport aux deux chambres du Parlement, au plus tard le 5 décembre 1997.

Pour apprécier les témoignages reçus par le Comité, il faut d'abord aborder trois questions de fait : la procédure de modification bilatérale prévue par l'article 43 de la *Loi constitutionnelle de 1982* et le rôle que le Parlement fédéral a joué à l'égard de ce genre de modifications bilatérales; le caractère unique du système scolaire de Terre-Neuve et du Labrador; et l'influence de l'évolution de ce système scolaire sur la façon dont le Parlement fédéral traite des modifications bilatérales.

1.1 Modifications de l'article 43

Voici le libellé de l'article 43 :

43. Les dispositions de la Constitution du Canada applicables à certaines provinces seulement ne peuvent être modifiées que par proclamation du gouverneur général sous le grand sceau du Canada, autorisée par des résolutions du Sénat, de la Chambre des communes et de l'Assemblée législative de chaque province concernée. Le présent article s'applique notamment :

- a) aux changements du tracé des frontières interprovinciales;
- b) aux modifications des dispositions relatives à l'usage du français ou de l'anglais dans une province.

L'on s'entend de façon générale pour dire que la procédure de l'article 43 est bel et bien celle qu'il faut suivre pour modifier la clause 17. Et ce n'est pas la première fois que l'Assemblée législative de Terre-Neuve demande au Parlement fédéral de participer à une modification bilatérale de la clause 17.

¹ Voir les résultats du vote référendaire à l'annexe 1.

TABLE DES MATIÈRES

PAGE	1
CONTEXTE	1
1.1 Modifications de l'article 43	1
1.2 Historique de la clause 17	2
CE QUE LE COMITÉ A ENTENDU	7
2.1 La minorité et les droits confessionnels	9
2.2 Les droits des élèves	12
2.3 L'enseignement religieux non orienté vers un culte particulier et l'observance religieuse permise dans une école à la demande d'un parent	14
2.4 Non-participation aux cours de religion ou à l'observance d'une religion	14
RECOMMANDATION	17
ANNEXE 1 — Référendum de septembre 1997 à Terre-Neuve	19
ANNEXE 2 — Modifications de l'article 43	21
ANNEXE 3 — Conditions de l'union de Terre-Neuve au Canada	23
ANNEXE 4 — Loi constitutionnelle de 1982	29
ANNEXE 5 — Déclaration universelle des droits de l'homme	31
ANNEXE 6 — Liste de témoins	35
ANNEXE 7 — Liste des mémoires	41
OPINION DISSIDENTE SUR LA MODIFICATION CONSTITUTIONNELLE RELATIVE AU SYSTÈME SCOLAIRE DE TERRE-NEUVE	47
OPINION DISSIDENTE DE L'OPPOSITION PROGRESSISTE-CONSERVATRICE DU SÉNAT	51
PROCÈS-VERBAL	53

LE COMITÉ MIXTE SPÉCIAL CONCERNANT LA MODIFICATION À LA CLAUSE 17 DES CONDITIONS DE L'UNION DE TERRE-NEUVE

a l'honneur de présenter son

RAPPORT

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le 5 novembre 1997 et par la Chambre des communes le 28 octobre 1997, le Comité a étudié les différents aspects du projet de résolution concernant la modification que l'on propose d'apporter à la Clause 17 des Conditions de l'union de Terre-Neuve avec le Canada à l'égard du système scolaire de Terre-Neuve, a adopté la résolution le 3 décembre 1997 et a convenu de présenter le rapport suivant :

Que le comité soumette son rapport final d'ici le 5 décembre 1997;

Que, notwithstanding les pratiques courantes, si la Chambre ou le Sénat ne siège pas le jour où le comité déposera son rapport, celui-ci soit remis au greffier de la Chambre qui ne siège pas, ou au greffier de l'une ou l'autre chambres si aucune des deux ne siège à cette date, le rapport devant dès lors être considéré comme ayant été déposé devant l'une ou l'autre chambre, ou les deux, selon le cas;

Qu'un message soit envoyé au Sénat le priant de se joindre à la Chambre pour les fins susmentionnées et de choisir, s'il le juge opportun, des sénateurs pour le représenter audit comité mixte spécial. (Affaires émanant du gouvernement no 5)

Conformément à l'ordre adopté le lundi 27 octobre 1997, la Chambre procède à la mise aux voix de la motion principale de M. Dion (ministre des Affaires intergouvernementales), appuyé par Mme Stewart (ministre de l'Environnement).

ATTESTÉ

ROBERT MARLEAU

Greffier de la Chambre des communes

ORDRE DE RENVOI DE LA CHAMBRE DES COMMUNES

Extrait des Journaux de la Chambre des communes du mardi 28 octobre 1997 :

Conformément à l'ordre adopté le lundi 27 octobre 1997, la Chambre reprend l'étude de la motion de M. Dion (ministre des Affaires intergouvernementales), appuyé par Mme Stewart (ministre de l'Environnement), —

Qu'un comité mixte spécial du Sénat et de la Chambre des communes soit constitué pour étudier les différents aspects du projet de résolution concernant la modification que l'on propose d'apporter à la clause 17 des Conditions de l'union de Terre-Neuve avec le Canada à l'égard du système scolaire de Terre-Neuve;

Que seize députés et sept sénateurs fassent partie du comité;

Qu'il soit enjoint au comité de se livrer à des consultations aussi nombreuses et à un examen aussi approfondi des différents aspects de la question qu'il le jugera opportun;

Que le comité soit habilité à siéger durant les travaux et après l'ajournement de la Chambre;

Que le comité soit habilité à soumettre des rapports périodiques, à demander à rencontrer certaines personnes ou à voir certains documents, ainsi qu'à reproduire tous les documents ou autres éléments de preuve qui lui sembleront utiles;

Que le comité soit habilité à entendre les témoins par le biais de vidéoconférences;

Que le comité soit habilité à engager des experts ainsi que du personnel professionnel, technique et de bureau;

Que le quorum soit de douze membres chaque fois que l'on passe une question aux voix, que l'on adopte une résolution ou que l'on veuille prendre quelque autre décision, dans la mesure où les deux chambres sont représentées, et que les coprésidents soient habilités à convoquer une réunion, à recevoir des éléments de preuve et à en autoriser l'impression dans la mesure où six membres sont présents et que les deux chambres sont représentées

Que le comité soit habilité à désigner certains de ses membres pour constituer autant de sous-comités qu'il le jugera utile, et à déléguer auxdits sous-comités la totalité ou une partie de ses pouvoirs, à l'exception de celui de faire rapport au Sénat et à la Chambre des communes;

Que le comité soit habilité à autoriser la télédiffusion ou la radiodiffusion d'une partie ou de la totalité de ses délibérations;

Que, notwithstanding les pratiques courantes, si la Chambre ou le Sénat ne siège pas le jour où le comité déposera son rapport, celui-ci soit remis au greffier de la chambre qui ne siège pas, ou au greffier de l'une et l'autre chambres si aucune des deux ne siège à cette date, le rapport devant dès lors être considéré comme ayant été déposé devant l'une ou l'autre chambre, ou les deux, selon le cas; et

Qu'un message soit transmis à la Chambre des communes pour l'en informer de ce qui précède.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

ATTESTÉ

Le greffier du Sénat
PAUL BÉLISLE

ORDRE DE RENVOI DU SÉNAT

Extrait des Journaux du Sénat du mercredi 5 novembre 1997 :

L'honorable sénateur Pétten propose, appuyé par l'honorable sénateur Forest,

Que le Sénat se joigne à la Chambre des communes pour constituer un comité mixte spécial du Sénat et de la Chambre des communes pour étudier les différents aspects du projet de résolution concernant la modification que l'on propose d'apporter à la clause 17 des Conditions de l'union de Terre-Neuve avec le Canada à l'égard du système scolaire de Terre-Neuve;

Que sept sénateurs et seize députés fassent partie du comité;

Qu'il soit enjoint au comité de se livrer à des consultations aussi nombreuses et à un examen aussi approfondi des différents aspects de la question qu'il le jugera opportun;

Que le comité soit habilité à siéger pendant les séances et les ajournements du Sénat;

Que le comité soit habilité à soumettre des rapports périodiques, à demander à rencontrer certaines personnes ou à voir certains documents ainsi qu'à reproduire tous les documents ou autres éléments de preuve qui lui sembleront utiles;

Que le comité soit habilité à entendre les témoins par le biais de vidéoconférence;

Que le comité soit habilité à engager des experts ainsi que du personnel professionnel, technique et de bureau;

Que le quorum soit de douze membres chaque fois que l'on passe une question aux voix, que l'on adopte une résolution ou que l'on veuille prendre quelque autre décision, dans la mesure où les deux chambres sont représentées, et que les coprésidents soient habilités à convoquer une réunion, à recevoir des éléments de preuve et à en autoriser l'impression dans la mesure où six membres sont présents et que les deux chambres sont représentées;

Que le comité soit habilité à désigner certains de ses membres pour constituer autant de sous-comités qu'il le jugera utile, et à déléguer auxdits sous-comités la totalité ou une partie de ses pouvoirs, à l'exception de celui de faire rapport au Sénat et à la Chambre des communes;

Que le comité soit habilité à autoriser la télédiffusion ou la radiodiffusion d'une partie ou de la totalité de ses délibérations;

Que le comité soumette son rapport final d'ici le 5 décembre 1997;

COMITÉ MIXTE SPÉCIAL CONCERNANT LA MODIFICATION À LA CLAUSE 17
DES CONDITIONS DE L'UNION DE TERRE-NEUVE

COPRESENTS

L'hon. Joyce Fairbairn
Gerry Byrne

REPRÉSENTANT LE SÉNAT

L'hon. William C. Doody
L'hon. Philippe D. Gigantes
L'hon. Noël A. Kinsella
L'hon. William Rompkey
L'hon. Landon Pearson
L'hon. Lowell Murray

REPRÉSENTANT LA CHAMBRE DES COMMUNES

Claudette Bradshaw	Pierre Brien
Ellinor Caplan	Joe McGuire
Paul DeVillers	Lawrence O'Brien
Michelle Dockrill	Rey Pagtakhan
Sheila Finestone	Louis Plamondon
Raymonde Folco	Verner Schmidt
Peter Goldring	Inky Mark
	Bill Matthews

MEMBRES ASSOCIÉS

George Baker
Norman Doyle
Michel Bellemeur
Jason Kenney

AUTRE MEMBRE QUI A PARTICIPÉ À L'ÉTUDE DU COMITÉ

Mauril Bélanger

Congressiers du Comité

Roger Préfontaine
Blair Armitage

Attachés de recherche, Bibliothèque du Parlement
Mollie Dunsmuir et Jack Stillborn

Le Président de la Chambre des communes accorde, par la présente, l'autorisation de reproduire la totalité ou une partie de ce document à des fins éducatives et à des fins d'étude privée, de recherche, de critique, de compte rendu ou en vue d'en préparer un résumé de journal. Toute reproduction de ce document à des fins commerciales ou autres nécessite l'obtention au préalable d'une autorisation écrite du Président.

Si ce document renferme des extraits ou le texte intégral de mémoires présentés au Comité, on doit également obtenir de leurs auteurs l'autorisation de reproduire la totalité ou une partie de ces mémoires.

Aussi disponible sur le réseau électronique « Parliamentary Internet » à l'adresse suivante : <http://www.parl.gc.ca>

Décembre 1997

Coprésidents
L'hon. Joyce Fairbairn, sénateur
Gerry Byrne, député

**RAPPORT DU
COMITÉ MIXTE SPÉCIAL CONCERNANT LA
MODIFICATION À LA CLAUSE 17 DES
CONDITIONS DE L'UNION DE TERRE-NEUVE**

Sénat du Canada
Chambre des communes



